

N° XXXX

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le XXXXXXXX.

PROJET DE RAPPORT

DE LA MISSION D'ÉVALUATION

DE LA LOI MACRON

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION (M. Yves Blein, président)	15
ANNEXE : RÉCAPITULATIF DE L'ENSEMBLE DES PROPOSITIONS.....	25
CONTRIBUTION DES CORAPPORTEURS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES (MM. Daniel Fasquelle et Philippe Huppé)	33
INTRODUCTION	33
I. L'ENCADREMENT DES RELATIONS CONTRACTUELLES ENTRE LES RÉSEAUX DE DISTRIBUTION ET LES COMMERCE DE DÉTAIL.....	35
A. LA RECHERCHE D'UN MEILLEUR ÉQUILIBRE DE LA RELATION CONTRACTUELLE ENTRE L'EXPLOITANT D'UN COMMERCE DE DÉTAIL ET LE RÉSEAU DE DISTRIBUTION AUQUEL IL EST AFFILIÉ.....	35
1. L'avis de l'Autorité de la concurrence n° 10-A-26 du 7 décembre 2010 relatif aux contrats d'affiliation de magasins indépendants et les modalités d'acquisition de foncier commercial dans le secteur de la distribution alimentaire.....	35
2. Le projet de loi dit « Lefebvre »	36
3. L'amendement « Brottes » au projet de loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.....	36
B. UN DISPOSITIF PRÉVOYANT UN MÉCANISME D'ÉCHÉANCE OU DE RÉSILIATION COMMUNE DES CONTRATS ET PROSCRIVANT, À UNE EXCEPTION PRÈS, LES CLAUSES POST-CONTRACTUELLES SUSCEPTIBLES DE LIMITER LA LIBERTÉ D'EXERCICE PAR LE COMMERÇANT DE SON ACTIVITÉ.....	37
C. DES DISPOSITIONS DIFFICILES À ÉVALUER, DU FAIT DE LEUR RÉCENTE ENTRÉE EN VIGUEUR ET DU MANQUE D'ÉLÉMENTS STATISTIQUES FIABLES, MAIS QUI SEMBLER SUSCEPTIBLES DE POSER, À L'AVENIR, DES DIFFICULTÉS D'INTERPRÉTATION JURIDIQUE	38

II. LES AMÉNAGEMENTS AUX PROCÉDURES DE L'AUTORITÉ DE LA CONCURRENCE	41
A. DES DISPOSITIONS TECHNIQUES DESTINÉES À FACILITER LE TRAVAIL DE L'AUTORITÉ DE LA CONCURRENCE ET À ACCROÎTRE L'ATTRACTIVITÉ DE CERTAINES PROCÉDURES.....	41
B. DES MODIFICATIONS PROCÉDURALES PRAGMATIQUES, JUGÉES SATISFAISANTES DANS L'ENSEMBLE, MÊME SI LA PRÉVISIBILITÉ DE LA SANCTION SEMBLE POUVOIR ÊTRE ENCORE ACCRUE DANS LE CADRE DE LA PROCÉDURE DE TRANSACTION.....	41
1. L'adaptation de la procédure suivie par l'Autorité de la concurrence en matière de contrôle et d'autorisation des opérations de concentration économique.....	41
a. Le dispositif.....	41
b. L'évaluation	42
2. L'élargissement des pouvoirs d'enquête confiés aux agents de l'Autorité de la concurrence prévu à l'article 216 pourrait être poursuivi.	43
a. Un dispositif partiellement censuré par le Conseil constitutionnel	43
b. Des pouvoirs qui pourraient être encore adaptés pour armer l'Autorité de la concurrence face à l'essor du numérique.....	44
3. La possibilité offerte par l'article 217 de rejeter une saisine concernant des faits que le ministre de l'économie peut se charger d'appréhender n'a été mise en œuvre qu'une fois mais a incité à des changements de pratique.....	44
a. Le dispositif.....	44
b. L'évaluation	44
4. La nouvelle procédure de transaction, créée par l'article 218, apparaît plus attractive que l'ancienne procédure mais n'offre toujours pas aux entreprises une visibilité suffisante sur la sanction encourue.....	45
a. Un dispositif plus attractif que l'ancienne procédure de non-contestation des griefs	45
b. Une procédure qui présente de nombreux avantages mais ne permet toujours qu'une anticipation insuffisante du point de vue des entreprises de la sanction finalement infligée	45
5. Une simplification de la procédure de clémence qui n'a pas encore été mise en œuvre (art. 218).....	47
III. LES TRANSFERTS AU SECTEUR PRIVÉ DE LA MAJORITÉ DU CAPITAL DE NEXTER, DES SOCIÉTÉS AÉROPORTS DE LA CÔTE D'AZUR ET AÉROPORTS DE LYON ET LA SUPPRESSION DE L'OBLIGATION DE DÉTENTION MAJORITAIRE PAR L'ÉTAT OU SES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS DU CAPITAL DU « LABORATOIRE FRANÇAIS DU FRACTIONNEMENT ET DES BIOTECHNOLOGIES »	48
A. LE TRANSFERT AU SECTEUR PRIVÉ DE LA MAJORITÉ DU CAPITAL DE NEXTER.....	48
1. Afin de faire face à la concurrence internationale, la constitution d'un <i>leader</i> européen de l'armement terrestre paraissait nécessaire	48
2. Le dispositif de l'article 189	49

3. Un rapprochement avec la société KMW dont les premiers effets sont positifs mais dont la pleine évaluation nécessitera un recul de plusieurs dizaines d'années.....	49
B. LA SUPPRESSION DE L'OBLIGATION DE DÉTENTION MAJORITAIRE PAR L'ÉTAT OU SES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS DU CAPITAL DU « LABORATOIRE FRANÇAIS DU FRACTIONNEMENT ET DES BIOTECHNOLOGIES ».....	51
1. Les dispositions de l'article 190 devaient permettre l'entrée de BPIFrance au capital du « Laboratoire français du fractionnement et des biotechnologies »	51
2. Le dispositif de l'article 190 ne permet néanmoins pas la privatisation du LFB ...	52
3. Faute d'un accord avec BPIFrance, le capital du LFB demeure actuellement détenu à 100 % par l'État	52
C. LE TRANSFERT AU SECTEUR PRIVÉ DE LA MAJORITÉ DU CAPITAL DES SOCIÉTÉS AÉROPORTS DE LA CÔTE D'AZUR ET AÉROPORTS DE LYON.....	53
1. La participation majoritaire de l'État au capital de ces deux aéroports régionaux n'apparaissait plus nécessaire pour s'assurer de l'atteinte d'objectifs d'intérêt général	53
2. L'article 191 autorise le transfert au secteur privé de la majorité du capital des sociétés Aéroports de la Côte d'Azur et Aéroports de Lyon, prévoit un cahier des charges de l'appel d'offres exigeant et impose un critère d'expérience pour le choix du candidat au rachat.....	53
3. La cession des participations de l'État a permis de dégager un produit de cession très intéressant sans mettre en péril la préservation des intérêts essentiels de la Nation en matière de transport aérien	54
IV. LA RECONNAISSANCE PUBLIQUE DES LABELS DE COMMERCE ÉQUITABLE	57
A. LES LABELS DE COMMERCE ÉQUITABLE : DES SYSTÈMES PRIVÉS DE GARANTIE DONT LA LISIBILITÉ POUR LE CONSOMMATEUR N'EST PAS SATISFAISANTE.....	57
1. La définition du commerce équitable	57
2. Les systèmes privés de garantie du commerce équitable international et français	58
3. Ce système complexe de garantie du commerce équitable est insuffisamment lisible pour le consommateur	58
B. L'ARTICLE 219 DE LA LOI DU 6 AOÛT 2015 PRÉVOIT UNE RECONNAISSANCE PUBLIQUE DES LABELS PRIVÉS DE COMMERCE ÉQUITABLE	58
C. AUCUNE PROCÉDURE DE RECONNAISSANCE DES LABELS PRIVÉS DE COMMERCE ÉQUITABLE N'EST ACTUELLEMENT EFFECTIVE ET LA COMMISSION DE CONCERTATION DU COMMERCE (3C) N'APPARAÎT PAS COMME L'ACTEUR LE PLUS PERTINENT POUR SA MISE EN ŒUVRE.....	59
1. La mission de reconnaissance des labels privés de commerce équitable est confiée à une section thématique au sein de la 3C.....	59

2. Malgré des avancées ayant permis la finalisation d'un référentiel qui n'a cependant pas été validé par la 3C, la mise en œuvre de l'article 219 n'est pas aujourd'hui effective	59
3. La pertinence du dispositif et, plus particulièrement, le choix de la 3C pour organiser la procédure de reconnaissance publique des labels privés, apparaît discutable.....	60
V. UNE LOI QUI A ACCOMPAGNÉ L'EMBELLIE DU TOURISME EN FRANCE.....	61
A. L'ÉLARGISSEMENT DES POSSIBILITÉS DE TRAVAIL DOMINICAL	61
1. Le dispositif législatif	62
a. Une législation parfois confuse	62
b. Les dérogations au travail dominical antérieures à la loi.....	62
c. Les apports de la « loi Macron »	63
2. Le bilan	66
a. Des disparités géographiques	67
b. Des constats différents selon la structure du magasin	67
3. Des améliorations à apporter	69
B. LA RÉGULATION DES PLATEFORMES DE RÉSERVATION EN LIGNE....	73
1. Les chambres d'hôtel : la captation d'une part importante de la plus-value	74
2. La liberté de la politique commerciale.....	75
3. Les gîtes et chambres d'hôtes	76
4. Les propositions des rapporteurs	77
a. L'égalité de concurrence au regard de l'impôt.....	77
b. La nécessité d'alléger des normes trop lourdes.....	78
c. La nécessité de mettre fin à l'irresponsabilité des plateformes	78
d. La question des mots-clés	78
e. Les offices du tourisme	79
ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	81
CONTRIBUTION DES CORAPPORTEURS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES (Mme Fadila Khattabi et M. Gilles Lurton)	87
INTRODUCTION	87
I. LES MODIFICATIONS APPORTÉES AU RÉGIME DU TRAVAIL LE DIMANCHE ET EN SOIRÉE : UN DISPOSITIF EN VOIE D'ACCLIMATATION.....	89
A. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA LOI AUX RÉGIMES JURIDIQUES ENCADRANT LE TRAVAIL DOMINICAL ET DE NUIT	90

1. La définition de nouvelles zones où est autorisée l'ouverture dominicale des commerces.....	90
a. Les zones touristiques et les zones commerciales	90
b. Les zones touristiques internationales	92
c. Les gares connaissant une « affluence exceptionnelle de passagers ».....	93
d. L'extension de l'obligation de conclure un accord collectif prévoyant les compensations au travail dominical pour les salariés des commerces situés dans ces zones	93
e. L'adaptation des dispositions organisant l'ouverture dominicale des commerces alimentaires de détail	95
f. La possibilité d'ouverture le dimanche après-midi pour les commerces alimentaires situés dans les zones touristiques et dans les gares.....	95
g. La compensation salariale minimale pour les salariés des moyennes et grandes surfaces alimentaires.....	95
2. L'extension des dispositions relatives aux « dimanches du maire »	95
3. Les modifications apportées aux régimes des dérogations accordées par le préfet	97
a. La limitation de la durée des autorisations préfectorales d'ouverture	97
b. L'organisation de l'abrogation des arrêtés préfectoraux mettant en œuvre le repos hebdomadaire dans une zone géographique.....	97
c. L'organisation d'une concertation locale sur le travail dominical	97
4. La garantie du droit de vote des salariés travaillant le dimanche	97
5. Les dérogations au travail en soirée dans les zones touristiques internationales....	98
B. L'ÉVALUATION DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI	98
1. Une mise en œuvre par la négociation collective qui a rencontré le consentement de certaines organisations syndicales et des salariés concernés.....	99
2. Les zones touristiques internationales : un dispositif ayant atteint les objectifs recherchés par le législateur	100
a. La mise en place des zones touristiques internationales	101
b. Un dispositif qui s'acclimate dans la plupart des ZTI mises en place.....	102
c. Une absence d'évaluation des retombées en termes d'emplois créés et en termes de développement économique	105
3. L'ouverture dominicale des commerces situés dans les emprises de certaines gares, une réussite à étendre.....	109
4. La mise en conformité des commerces disposant d'une dérogation préexistante pour ouvrir le dimanche, un chantier qui n'a pas été traité.....	110
5. Les modifications apportées aux régimes des dérogations accordées par le préfet	111
6. Les dimanches du maire, un dispositif satisfaisant.....	113
7. Les grandes surfaces alimentaires, nouvel acteur de l'ouverture dominicale.....	113

II. LA RÉFORME DE L'INSPECTION DU TRAVAIL : UN CHANTIER À MENER À BIEN AVEC SES AGENTS	115
A. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA LOI AUX DISPOSITIONS RÉGISSANT L'INSPECTION DU TRAVAIL, DERNIER VOLET DE MISE EN PLACE DU PROJET « MINISTÈRE FORT »	115
B. UNE RÉORGANISATION DE L'INSPECTION DU TRAVAIL QUI SE HEURTE À UNE CONTESTATION DES OBJECTIFS MÊMES DE LA RÉFORME.....	117
C. DES AVANCÉES LÉGISLATIVES QUI COMMENCENT À PRODUIRE DES EFFETS.....	118
III. LA RÉFORME DE LA JUSTICE PRUD'HOMALE : VERS UNE RATIONALISATION DE L'OFFICE DU JUGE DES RELATIONS INDIVIDUELLES DU TRAVAIL	120
1. La mise en place d'un référentiel indicatif dans le cadre des licenciements irréguliers ou sans cause réelle et sérieuse.....	120
2. Les modifications procédurales	120
a. La saisine du conseil de prud'hommes	120
b. Les modifications apportées au bureau de conciliation.....	121
c. Des procédures accélérées.....	121
3. Le statut et la formation des conseillers prud'hommes	122
a. Le renforcement des droits et devoirs des conseillers prud'hommes	122
b. L'obligation de formation des conseillers prud'homaux.....	122
4. La création du statut de défenseur syndical	123
5. La généralisation des modes alternatifs de résolution des différends en droit du travail.....	124
B. DES AMBITIONS QUI SE HEURTENT À LA QUESTION DES MOYENS....	124
1. La baisse du contentieux n'a pas amélioré le délai de traitement, notamment en cas de renvoi au départage	124
2. Les effets de l'institution d'un barème d'indemnisation des licenciements abusifs ou sans cause réelle et sérieuse pourraient être contrecarrés par des stratégies de contournement.....	126
3. La rationalisation de la procédure doit s'accompagner d'une amélioration de l'appréhension de l'office de juge et des conditions d'indemnisation des conseillers prud'homaux	127
4. La formation des conseillers prud'homaux, une avancée majeure	129
5. La place du défenseur syndical devrait être confortée.....	129
6. Les modes alternatifs de résolution des différends n'ont pas pris la place escomptée.....	129
7. La question des moyens de la justice prud'homale	130

IV. L'INTRODUCTION DU DEVIS NORMALISÉ DES ÉQUIPEMENTS D'OPTIQUE ET D'AUDIOPROTHÈSE, UN DISPOSITIF À ARTICULER AVEC LE « 100 % SANTÉ »	131
A. L'OBLIGATION DE TRANSPARENCE ET D'INFORMATION DU CONSOMMATEUR PRÉVUE PAR LA LOI	131
B. LA MISE EN PLACE DU « 100 % SANTÉ » EN MATIÈRE D'OPTIQUE, D'AUDIOLOGIE ET DE SOINS DENTAIRE	132
C. LA NÉCESSITÉ DE REVOIR LE FORMAT DES DEVIS EN FONCTION DE L'ENTRÉE EN VIGUEUR DE CES NOUVELLES MODIFICATIONS LÉGISLATIVES	134
ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	135
CONTRIBUTION DES CORAPPORTEURS DE LA COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE (Mme Pascale Boyer et M. Guy Bricout).....	143
INTRODUCTION	143
I. LES SERVICES LIBREMENT ORGANISÉS DE TRANSPORT PAR AUTOCAR	147
A. L'OUVERTURE À LA CONCURRENCE DU TRANSPORT PAR AUTOCAR PRÉVUE PAR LA LOI DU 6 AOÛT 2015.....	147
1. Le transport interurbain de voyageurs par autocar	147
2. L'aménagement des gares routières.....	148
B. L'ÉVALUATION DE LA LOI.....	149
1. Un bilan économique positif.....	149
a. Un marché émergent toujours en développement.....	149
b. Un trafic en forte hausse	150
c. Un maillage territorial de plus en plus étoffé	151
d. Une hausse progressive des prix.....	154
2. Un bilan social caractérisé par des créations d'emploi et l'ouverture à une nouvelle clientèle	155
a. Une création de plus de 2 500 emplois	155
b. L'ouverture à une nouvelle clientèle	156
c. L'accessibilité aux personnes à mobilité réduite	156
3. Un bilan environnemental globalement positif au regard du report modal des voyageurs	157
4. Les questions de concurrence	159
a. Le contrôle de l'ARAFER sur les lignes de moins de 100 kilomètres	159
b. La concurrence avec les autres modes de transport : existante mais limitée	161
c. Une forte concurrence entre les opérateurs	161

d. Perspectives de développement.....	162
5. Un développement progressif des gares routières	162
a. La compétence de l'ARAFER en matière de gares routières.....	163
b. L'enjeu des gares routières à Paris	164
II. LES AUTOROUTES CONCÉDÉES	166
A. LE CONTRÔLE DES RÈGLES DE CONCURRENCE ET DE FIXATION DES TARIFS POUR LES SOCIÉTÉS CONCESSIONNAIRES D'AUTOROUTES.....	166
1. La régulation des tarifs des péages	166
2. La régulation des marchés passés par les sociétés concessionnaires.....	166
3. L'extension du rôle de l'ARAFER	167
B. L'ÉVALUATION DE LA LOI.....	169
1. Une concurrence améliorée pour les marchés des concessionnaires.....	170
a. Des commissions des marchés à l'indépendance renforcée.....	170
b. Une procédure de passation des marchés renforcée et plus transparente	171
2. Une régulation des tarifs par le contrôle des contrats et avenants aux contrats de concession	173
III. LE PERMIS DE CONDUIRE.....	175
A. LA RÉFORME DU RÉGIME DU PERMIS DE CONDUIRE	175
B. L'ÉVALUATION DE LA LOI.....	176
1. Une réduction globale des délais grâce à la réforme	176
2. Une externalisation de l'épreuve théorique libérant des places de passage pour l'examen pratique.....	178
3. Un recours possible à des agents publics ou contractuels en cas de délais trop importants.....	181
4. Le corollaire : le développement des auto-écoles en ligne	182
ANNEXE 1 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	187
ANNEXE 2 : CONSULTATIONS CITOYENNES SUR L'OUVERTURE À LA CONCURRENCE DU TRANSPORT INTERURBAIN DE VOYAGEURS PAR AUTOCAR ET SUR LA RÉFORME DU PERMIS DE CONDUIRE	193
CONTRIBUTION DES CORAPPORTEURS DE LA COMMISSION DES LOIS (Mme Cécile Untermaier et M. Bruno Questel)	201
INTRODUCTION	201
I. L'OUVERTURE DE L'ACCÈS AUX PROFESSIONS JURIDIQUES RÉGLEMENTÉES : DES PREMIERS RÉSULTATS POSITIFS, UN MOUVEMENT QUI DOIT SE POURSUIVRE	205

A. LA MISE EN ŒUVRE D'UNE LIBERTÉ D'INSTALLATION RÉGULÉE DE CERTAINES PROFESSIONS.....	205
1. La première vague d'installations des notaires (2016-2018).....	205
a. Un succès, même si l'objectif de 1 650 nouveaux notaires libéraux n'a pas été entièrement atteint	206
b. Un rajeunissement et une féminisation de la profession.....	209
c. Un manque de recul pour évaluer l'impact complet des installations	210
2. Les leçons à tirer pour la deuxième étape.....	214
a. La nouvelle carte des zones d'installation : un objectif de 700 nouveaux notaires d'ici 2020	214
b. Améliorer et fluidifier la procédure de nomination.....	215
c. Permettre aux nouveaux notaires de mieux anticiper leur installation	217
3. Un processus moins avancé pour les huissiers de justice et les commissaires-priseurs judiciaires	219
a. Une première vague d'installation qui a pris du retard.....	219
b. La création de la profession de commissaire de justice.....	220
4. La nomination de nouveaux avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation..	221
B. LES ÉVOLUTIONS DE L'ACCÈS AUX PROFESSIONS DE GREFFIER DES TRIBUNAUX DE COMMERCE, D'ADMINISTRATEUR JUDICIAIRE ET DE MANDATAIRE JUDICIAIRE	223
1. Un accès à la profession de greffier des tribunaux de commerce s'opérant désormais par la voie du concours	223
2. Vers une ouverture importante de l'accès aux professions d'administrateur et de mandataire judiciaires.....	225
C. LES EFFETS DES MESURES VISANT À DÉVELOPPER L'EXERCICE SALARIÉ DES PROFESSIONS RÉGLEMENTÉES	226
II. LA RÉVISION DES TARIFS : UN MEILLEUR ACCÈS AUX PRESTATIONS AUX EFFETS LIMITÉS SUR LA SITUATION DES PROFESSIONNELS	227
A. UN MEILLEUR ACCÈS AUX PRESTATIONS JURIDIQUES.....	227
1. La réduction des tarifs réglementés	227
2. L'extension de la compétence territoriale au ressort de la cour d'appel pour les avocats en matière de postulation	228
3. La transparence des tarifs et l'obligation de conclure des conventions d'honoraires.....	229
B. LA POURSUITE DU RAPPROCHEMENT ENTRE LE PRIX DES ACTES ET LES COÛTS PERTINENTS	229
1. Une meilleure évaluation des coûts pertinents.....	229
2. Des niveaux de remises en cours d'adaptation	231
C. DES EFFETS LIMITÉS SUR L'ACTIVITÉ À L'EXCEPTION DE CERTAINS OFFICES.....	232
1. Des effets globalement limités sur la situation des offices	232

2. L'écèlement des émoluments à 10 % de la valeur du bien a réduit le chiffre d'affaires de certaines études notariales.....	232
3. La nécessité de mettre en place un mécanisme de péréquation	233
III. LE REGROUPEMENT EN SOCIÉTÉ, LES RÈGLES DE DÉTENTION DU CAPITAL ET LA DÉONTOLOGIE : ACCOMPAGNER L'ÉCLOSION DE NOUVELLES FORMES D'EXERCICE	235
A. UN RECOURS CROISSANT AUX REGROUPEMENTS EN SOCIÉTÉ	235
1. Un cadre juridique plus favorable à l'exercice en société	235
2. Une efficacité économique supérieure	235
B. LE LENT DÉVELOPPEMENT DE L'INTERPROFESSIONNALITÉ	236
1. Un faible recours aux sociétés pluriprofessionnelles d'exercice (SPE).....	236
2. Les craintes des professionnels à l'égard de la pluriprofessionnalité	236
C. VERS UNE DÉONTOLOGIE INTERPROFESSIONNELLE	237
1. La mise en œuvre de la réforme a mis en évidence des manquements dans le contrôle déontologique par les instances disciplinaires	237
2. Les professionnels sont favorables à un rapprochement des règles de déontologie pour préparer l'avenir des professions	238
IV. L'ACCÈS GRATUIT AUX INFORMATIONS DES ENTREPRISES : UN OBJECTIF AMBITIEUX EN COURS DE RÉALISATION	239
A. UNE MISE EN ŒUVRE AYANT FAIT L'OBJET DE RÉSISTANCES MAIS DÉSORMAIS EFFECTIVE	239
B. FAIRE LE CHOIX D'UNE OUVERTURE CROISSANTE DE L'ACCÈS AUX DONNÉES DES ENTREPRISES.....	240
C. LA GESTION DES REGISTRES DU COMMERCE ET DES SOCIÉTÉS DANS LES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER N'A FINALEMENT FAIT L'OBJET D'AUCUNE EXPÉRIMENTATION	241
V. ASSURER LA CONTINUITÉ DE LA VIE DES ENTREPRISES : DES INSTRUMENTS EFFICACES PEU UTILISÉS EN RAISON DE L'AMÉLIORATION DE LA CONJONCTURE ÉCONOMIQUE.....	243
A. LES TRIBUNAUX DE COMMERCE SPÉCIALISÉS.....	243
B. LES CESSIONS FORCÉES.....	244
C. LA CO-DÉSIGNATION OBLIGATOIRE D'UN DEUXIÈME ADMINISTRATEUR ET D'UN DEUXIÈME MANDATAIRE JUDICIAIRES....	244
D. LA DÉSIGNATION DES HUISSIERS DE JUSTICE ET DES COMMISSAIRES-PRISEURS JUDICIAIRES EN TANT QUE LIQUIDATEUR.....	245
ANNEXE N° 1 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	247
ANNEXE N° 2 : CONTRIBUTIONS ÉCRITES.....	251
ANNEXE N° 3 : DÉPLACEMENT À CHALON-SUR-SAÔNE, LE JEUDI 20 SEPTEMBRE 2018.....	253

ANNEXE N° 4 : COURRIERS ET RÉPONSES.....	255
---	------------

PROJET

INTRODUCTION

(M. Yves Blein, président)

La loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques était déjà désignée, avant même son adoption, par le fait d'un processus métonymique, comme la « loi Macron », du nom de celui qui était alors le ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique chargé de la défense de ce projet de loi devant le Parlement. Et cette « loi Macron » a incontestablement constitué l'un des textes les plus marquants de la XIV^{ème} législature (2012-2017).

Elle fut, d'abord et avant tout, **l'expression d'une ambition** visant à moderniser l'économie française en levant les freins à l'activité et en favorisant les capacités d'innover. Pour atteindre ces objectifs, la loi portait trois réformes principales :

– *libérer les activités contraintes* par la révision du cadre des professions réglementées, par une plus grande mobilité résultant du développement de l'offre de services de transport par autocar ou par une réforme des modalités d'organisation du permis de conduire ;

– *stimuler l'investissement*, en prévoyant notamment une intervention plus efficace de l'État actionnaire ;

– *développer l'emploi et le dialogue social*, en modifiant la législation sur les dérogations à l'interdiction de l'ouverture des commerces le dimanche et en soirée, en accompagnant cette réforme par des compensations au profit des salariés, en améliorant le fonctionnement de la justice prud'homale ou encore en renforçant l'inspection du travail.

Cette ambition ne fut pas assumée par tous les acteurs de la majorité de l'époque et le Premier ministre engagea la procédure prévue à l'article 49, alinéa 3, de la Constitution pour obtenir l'adoption de ce texte aussi bien en première lecture qu'en nouvelle lecture et en lecture définitive.

De manière plus prosaïque, la « loi Macron » constitua également **un objet singulier dans l'histoire de la procédure législature**.

Si le choix de créer une commission spéciale n'était pas exceptionnel, il démontrait, néanmoins, le caractère transversal et multidimensionnel de ce projet ambitieux.

Plus originale – et même totalement inédite – fut la mise en place d'une équipe de huit rapporteurs thématiques (MM. Christophe Castaner, Laurent

Grandguillaume, Denys Robiliard, Gilles Savary, Alain Tourret, Stéphane Travert et Mmes Cécile Untermaier et Clotilde Valter, que l’auteur de ces lignes remplaça au stade de la nouvelle lecture après son entrée au Gouvernement), coordonnés par M. Richard Ferrand, rapporteur général.

La plus grande singularité procédurale de cette loi réside très certainement dans les conditions de son examen en commission et en séance. Les débats furent, bien sûr, particulièrement longs : 80 heures 30 en commission et plus de 111 heures en séance publique lors de la première lecture.

Mais ces débats furent surtout particulièrement riches et argumentés. On peut ainsi observer que pour étudier un nombre d’amendements équivalent, la commission des affaires économiques a consacré deux fois moins de temps, au printemps dernier, sur le projet de loi relatif à l’agriculture. Le ministre Emmanuel Macron étonna – et pourquoi ne pas l’écrire ? – séduisit beaucoup de parlementaires, d’observateurs et de citoyens par sa force de conviction et sa volonté de persuasion.

Au terme d’un long parcours législatif, l’Assemblée nationale adopta une loi comportant pas moins de 308 articles (290 dans sa version publiée au *Journal officiel* car le Conseil constitutionnel en censura 18), la plus volumineuse loi de la XIV^{ème} législature.

La particularité de la « loi Macron » fut, à nouveau, perceptible pour ce qui concerne le contrôle de son application. Alors que la commission spéciale avait cessé d’exister avec l’adoption de la loi, son ancien rapporteur général a proposé la création d’une mission d’information de la Conférence des présidents sur l’application de la loi du 6 août 2015, deux mois seulement après la promulgation de ladite loi. Le Parlement a ainsi travaillé dans un esprit de « co-construction » pour veiller à la publication des textes réglementaires dans les délais annoncés par le Gouvernement et pour s’assurer que le contenu de ces textes était bien conforme à l’intention du législateur. Ce travail a d’autant plus été efficace que le Gouvernement avait accepté de transmettre les projets d’ordonnance ou de décret au rythme des arbitrages rendus en réunions interministérielles, le cabinet du Premier ministre centralisant ces transmissions. Il faut bien admettre que cette méthodologie suscita un certain émoi dans la sphère gouvernementale, mais, sans remettre en cause les prérogatives de l’exécutif, elle permit à la mission d’information de travailler efficacement et d’assurer un renforcement concret de la place du législateur dans la mise en œuvre de la loi.

Les travaux de la mission d’information donnèrent lieu à la publication de deux rapports, le premier en mars 2016 ⁽¹⁾, le second en février 2017 ⁽²⁾. Ce dernier, qui fut examiné dix-huit mois après la promulgation de la loi, constatait

(1) Rapport d’information n° 3596, enregistré le 22 mars 2016

(2) Rapport d’information n° 4512, enregistré le 15 février 2017

que les textes d'application avaient bien été pris puisque le taux de publication des mesures réglementaires atteignait plus de 97 %.

Dans l'introduction à ce dernier rapport, M. Richard Ferrand, président-rapporteur de la mission d'information, notait qu'il « *appartiendra[it] aux députés de la prochaine législature de s'emparer d'une évaluation plus qualitative de l'application de la loi du 6 août 2015* ». Un tel appel avait d'autant plus de chance d'être entendu que, depuis, son auteur était devenu président du groupe La République en Marche, et que la nouvelle majorité parlementaire souhaite développer les activités de contrôle et d'évaluation, comme l'illustre notamment le « Printemps de l'évaluation » dans le domaine budgétaire.

Effectivement, début 2018, alors que l'on approchait de l'échéance du délai de trois ans suivant l'entrée en vigueur de la « loi Macron » – délai qui, aux termes de l'article 145-7, alinéa 3, de notre Règlement, peut autoriser l'évaluation de l'impact d'une loi – le président de la commission des affaires économiques, M. Roland Lescure, prit l'initiative de se rapprocher de plusieurs de ses collègues pour que le bureau de chaque commission inscrive la « loi Macron » sur la liste des lois devant faire l'objet d'un rapport d'évaluation cette année.

Là encore, **la procédure mise en œuvre pour l'évaluation de la loi diffère des pratiques habituellement suivies**. Ce ne sont pas deux corapporteurs qui ont été désignés, comme c'est l'usage, mais huit au total, soit un rapporteur de la majorité et un rapporteur de l'opposition pour chacune des quatre commissions suivantes : commission des affaires économiques, commission des affaires sociales, commission du développement durable et de l'aménagement du territoire et commission des lois. Pour assurer la coordination et le suivi de leurs travaux, ces quatre binômes ont bien voulu me désigner comme président lors de la réunion constitutive de la mission d'information, le 17 avril 2018.

**Composition de la mission d'information commune
sur l'évaluation de la loi n° 2015-99 du 6 août 2015 pour la croissance,
l'activité et l'égalité des chances économiques, dite « loi Macron »**

Président : M. Yves Blein

Rapporteurs :

- | | |
|--|---|
| – de la commission
des affaires économiques : | M. Daniel Fasquelle (LR)
et M. Philippe Huppé (LaRem) |
| – de la commission
des affaires sociales : | Mme Fadila Khattabi (LaRem)
et M. Gilles Lurton (LR) |
| – de la commission
du développement durable : | Mme Pascale Boyer (LaRem)
et M. Guy Bricout (UAI) |
| – de la commission
des lois : | M. Bruno Questel (LaRem)
et Mme Cécile Untermaier (Soc.) |

Avant d'esquisser une brève synthèse des conclusions de la mission d'évaluation, il faut préciser quelques règles ayant présidé à la conduite de ses travaux.

Tout d'abord, il ne s'agissait pas de rendre un troisième rapport sur l'application de la loi, faisant suite aux deux rapports publiés sous la précédente législature. L'objet du présent rapport est bien de se concentrer sur l'évaluation de l'impact de la « loi Macron », c'est-à-dire de faire état de ses conséquences juridiques, économiques, financières sociales et environnementales, et des éventuelles difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de ses dispositions.

Cette approche plus qualitative que quantitative n'a pas empêché les rapporteurs de mentionner, au passage, l'absence de publication persistante de certaines mesures d'application ou le non-dépôt de rapports prévus par la loi. Ainsi, le décret en Conseil d'État prévu par l'article 3 relatif à l'équipement obligatoire de chaque autocar par un dispositif permettant d'en prévenir la conduite sous l'emprise de l'alcool, n'a pu être publié à cause de l'opposition de la Commission européenne (la mesure s'applique, néanmoins, aux véhicules des entreprises établies en France). L'ordonnance devant fixer les règles relatives à l'accès au corps de l'inspection du travail par voie d'un concours réservé aux contrôleurs n'a pas non plus été publiée. De manière plus globale, la réforme de l'inspection du travail, initiée depuis 2013 et complétée par la loi Macron, se heurte « à une résistance culturelle, justifiant des oppositions de principe aux directives, voire des stratégies d'obstruction aux objectifs recherchés », selon les termes des corapporteurs de la commission des affaires sociales. Si ces derniers proposent d'engager à nouveau une concertation sur les évolutions envisageables de l'exercice des prérogatives et responsabilités du corps de l'inspection du travail, le président de la mission d'évaluation se doit aussi de rappeler qu'une loi votée a vocation à être appliquée et que si des adaptations s'avèrent nécessaires, leur préparation ne saurait conduire à bloquer la réforme elle-même. Le rapport,

prévu par l'article 52, sur l'opportunité d'étendre aux trois départements d'Alsace-Moselle l'application de la libre installation régulée des notaires n'a pas été remis. De même, dernier exemple, les premiers rapports d'évaluation des effets sur le commerce des zones touristiques internationales, attendus pour fin septembre 2018, n'ont pas encore été transmis, contrairement à ce que prévoit l'article 242.

Par ailleurs, les membres de la mission d'évaluation n'ont pas jugé nécessaire de procéder à une évaluation de l'impact de l'ensemble des 290 articles composant la « loi Macron ». Il leur a semblé plus pertinent de s'attacher à l'examen des mesures phares de cette loi, celles ayant eu le plus d'écho auprès des Français, réparties en fonction des compétences propres à chacune des quatre commissions concernées.

Le tableau suivant récapitule les questions étudiées par chacun des binômes de corapporteurs.

DISPOSITIONS ÉVALUÉES PAR LA MISSION

Commission des affaires économiques	– Encadrement des relations contractuelles entre les réseaux de distribution et les commerces de détail (article 31) – Aménagement aux procédures de l'Autorité de la concurrence (articles 215 à 218) – Transferts au secteur privé de la majorité du capital de Nexter et des aéroports de Nice et Lyon, et suppression de l'obligation de détention majoritaire par l'État du capital du Laboratoire français de fractionnement et des biotechnologies (articles 189 à 191) – Reconnaissance publique des labels de commerce équitable (article 219) – Dispositions relatives au tourisme : ouverture dominicale des commerces dans les zones touristiques et plateformes de réservation en ligne (article 133, 242 à 249 et 257)
Commission des affaires sociales	– Régime du travail le dimanche et en soirée (articles 242 à 257) – Réforme de l'inspection du travail (article 261) – Réforme de la justice prud'homale (article 258) – Devis normalisé des équipements d'optique et d'audioprothèses (article 44)
Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire	– Services librement organisés de transport par autocar (article 1^{er} à 3, 5, 6, 10 et 12) – Autoroutes concédées (articles 1^{er}, 13 et 15) – Permis de conduire (articles 24, 25 et 28 à 30)
Commission des lois	– Ouverture de l'accès aux professions juridiques réglementées (articles 52, 57, 59 et 61) – Révision des tarifs s'appliquant à certaines prestations des professions juridiques réglementées (article 50) – Regroupement en sociétés (articles 63 et 67) – Accès gratuit aux informations des entreprises (article 60) – Continuité de la vie des entreprises (articles 64, 231 et 238)

Comme on peut le constater, chaque binôme de rapporteurs a travaillé sur des sujets distincts, hormis la question de l'ouverture dominicale et en soirée des commerces, qui a été abordée, à la fois, par les corapporteurs de la commission des affaires économiques et par ceux de la commission des affaires sociales, mais avec un angle d'approche privilégiant l'impact sur le tourisme pour les premiers cités.

Les quatre binômes ayant travaillé en toute autonomie durant ces six derniers mois – ce qui n'excluait pas un point régulier de l'avancement des travaux en présence de l'ensemble des rapporteurs – nous avons jugé préférable de ne pas entremêler leurs contributions dans le présent rapport d'information. Les quatre contributions sont donc publiées successivement, avec une présentation aussi harmonisée que possible.

Il nous appartient, maintenant, d'analyser **les principales observations des quatre binômes de rapporteurs.**

Une première conclusion s'impose : la loi a atteint son objectif principal, visant à libérer les énergies créatrices et à déverrouiller certains blocages d'ordre réglementaire ou professionnel.

Les évaluations menées par nos corapporteurs démontrent clairement que de nombreuses mesures de cette loi étaient manifestement attendues. Nous ne prendrons que trois exemples, parmi les dispositions les plus « médiatiques » de la « loi Macron » : l'ouverture dominicale des commerces, la libre installation des notaires et l'ouverture à la concurrence du transport par autocar.

– L'ouverture dominicale des commerces :

Cette question a fait l'objet de longs débats lors de l'examen de la « loi Macron ». L'intérêt de cette mesure semble pourtant évident aujourd'hui et, comme on le sait, les autorités municipales de la ville de Paris ont profondément évolué sur ce sujet. Il est vrai que, dans cette ville, 28,2 % des commerces situés dans une zone touristique internationale (ZTI) ouvrent désormais le dimanche, contre 17,5 % lors de l'adoption de la loi. La persistance et l'élargissement du travail dominical dans les ZTI laissent à penser que la nouvelle législation a permis un développement notable du chiffre d'affaires et de l'emploi, même si les données en ce domaine demeurent imprécises. Les personnels semblent aussi y trouver leur compte : les responsables de Darty ont ainsi indiqué que dans leurs magasins concernés à Paris, il y a plus de volontaires que de places disponibles.

– La libre installation des notaires :

Plus de 36 000 dossiers de candidatures ont été déposés – un volume qui a surpris tout le monde – et 1 620 notaires libéraux ont pu être nommés. 700 nouveaux notaires devraient pouvoir s'installer d'ici 2020.

– L'ouverture à la concurrence du transport par autocar :

Là encore, cette mesure a clairement répondu à une demande. Les autocars ont permis de transporter 7,1 millions de passagers en 2017, contre 770 000 en 2015. Sur cette même année 2017, on estime à 1,2 million le nombre de voyageurs qui n'auraient pas voyagé avec un autre mode de transport. Il faut ajouter que le maillage territorial s'étoffe (279 communes desservies aujourd'hui), et que le bilan environnemental est très positif, compte tenu du fort taux d'occupation des autocars. Certes, aucun des trois opérateurs n'a encore atteint son seuil de rentabilité et l'annonce récente du rachat de Ouibus par Blablacar démontre que ce secteur d'activité est encore en pleine mutation, mais les perspectives de développement sont très fortes : on attend une multiplication par quatre de la fréquentation d'ici 2020.

La réussite de la privatisation de la gestion des aéroports de Nice et de Lyon est une autre illustration du bien-fondé de nombreuses dispositions de la loi. Le précédent de la privatisation de la gestion de l'aéroport de Toulouse avait suscité des critiques à l'encontre de cette mesure. Mais, précisément, la prise en compte de ce précédent a conduit à établir un cahier des charges exigeant pour les appels d'offres, ce qui a permis de dégager un produit de cession de 1,75 milliard d'euros sans mettre en péril les intérêts essentiels de la Nation ou ceux des territoires concernés.

L'évaluation réalisée par les quatre binômes de corapporteurs permet aussi d'observer, en sens inverse, que **des réformes n'ont pas toujours abouti aux résultats escomptés**.

Par exemple, on attendait une diminution de moitié du délai moyen d'attente entre deux présentations d'un candidat à l'épreuve théorique du permis de conduire, ce qui aurait permis de réduire ce délai moyen de 90 jours à 45 jours. Or, si ce délai a bien diminué, il demeure au niveau élevé de 65 jours. Les corapporteurs de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire font néanmoins observer que le délai médian serait plus pertinent et ce dernier est aujourd'hui de 42 jours. D'une façon générale, les modalités d'organisation du permis de conduire méritent d'être encore améliorées et, d'ailleurs, le Président de la République a annoncé, début novembre, l'intégration de la partie théorique (le « code ») au cursus scolaire, ainsi qu'une « baisse drastique » du coût du permis de conduire.

De la même façon, la baisse du nombre de saisines de la justice prud'homales (- 15 % entre 2015 et 2017) n'a pas permis d'amélioration du délai de traitement, notamment en cas de recours aux juges départiteurs.

Certaines réformes n'ont même pas reçu un début d'application.

Ainsi, BPIFrance n'a pas encore pu entrer au capital du Laboratoire français du fractionnement et des biotechnologies (LFB), faute d'un accord lors de négociations menées entre l'État et BPIFrance en 2015 et 2016.

Nous observons également que la reconnaissance publique des labels privés de commerce équitable n'a pu aboutir, compte tenu probablement de l'inadaptation du dispositif retenu par la loi, faisant intervenir la commission de concertation du commerce (3C), alors même que le commerce équitable est très peu représenté au sein de cette commission et ne constitue pas sa préoccupation majeure.

La mission d'évaluation a surtout permis de constater que de nombreux chantiers restent ouverts.

C'est bien là l'intérêt majeur de l'évaluation d'une loi trois ans après son entrée en vigueur. Les huit corapporteurs ont mis à profit les travaux de cette mission d'évaluation pour tracer des pistes d'amélioration et formuler de nombreuses propositions, qui sont précisées et détaillées dans le corps de ce rapport, mais dont on trouvera **un récapitulatif en annexe à la présente introduction.**

On peut mentionner, entre autres, les adaptations nécessaires en matière d'ouverture des commerces le dimanche, notamment s'agissant des petits commerces familiaux qui disposaient déjà d'une dérogation avant la « loi Macron » et qui doivent désormais accorder une sur-rémunération à leurs salariés et pas seulement un repos compensateur. Sur ce point, plusieurs pistes sont envisageables, comme en témoignent les propositions respectives de la commission des affaires économiques et de la commission des affaires sociales.

Notre monde étant en perpétuelle évolution, des interventions législatives et réglementaires seront aussi à envisager dans divers domaines abordés en 2015 dans un contexte profondément différent de celui que nous connaissons aujourd'hui. Tel est le cas, par exemple, du développement des auto-écoles en ligne ou des plateformes de réservation dans le domaine du tourisme.

Le travail parlementaire sur la « loi Macron » ne s'achèvera donc pas avec la publication du présent rapport. L'adaptation de notre société aux contraintes de la concurrence internationale et aux aspirations de nos concitoyens nous impose une actualisation permanente de la législation, accompagnant les plus dynamiques et protectrice des plus faibles.

Je propose donc que les rapporteurs rencontrent prochainement les différents ministres concernés, en particulier le ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire, le ministre de l'économie et des finances, la ministre de la justice et la ministre du travail. Ces entretiens permettraient notamment de travailler sur les suites à donner aux propositions relevant de la compétence du pouvoir réglementaire.

Pour les propositions d'adaptation ayant une nature législative, je suggère d'organiser, à échéances régulières, une « veille législative » impliquant l'ensemble des corapporteurs et permettant d'identifier les projets de loi inscrits à l'ordre du jour susceptibles d'être utilisés comme vecteurs législatifs pour intégrer

ces mesures. À cet égard, il est certain que le projet de loi d'orientation des mobilités devrait rapidement nous donner l'occasion de faire aboutir les propositions formulées par les corrapporteurs de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sur les autocars, les concessions d'autoroutes ou le permis de conduire.

PROJET

ANNEXE : RÉCAPITULATIF DE L'ENSEMBLE DES PROPOSITIONS

I. PROPOSITIONS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES (CORAPPORTEURS : MM. DANIEL FASQUELLE ET PHILIPPE HUPPÉ)

– Sur l'encadrement des relations contractuelles entre les réseaux de distributions et les commerces de détail :

Proposition n° 1 : Préciser juridiquement la notion de « commerce de détail » afin de lever les éventuelles difficultés d'interprétation du champ d'application de l'article L 341-1 du code de commerce relatif à la résiliation des contrats conclus avec un réseau de distribution.

– Sur les aménagements aux procédures de l'Autorité de la concurrence :

Proposition n° 2 : Adapter les services de contrôle et d'autorisation par l'Autorité de la concurrence à l'évolution des marchés et à la prise en compte d'opérations, dont les impacts de marché sont parfois sans corrélation avec le chiffre d'affaires réalisé.

Proposition n° 3 : Renforcer la prévisibilité, pour les entreprises, de la sanction finalement infligée dans le cadre de la procédure de transaction. L'écart entre le plancher et le plafond de la fourchette pourrait être ainsi encadré.

– Sur le transfert au secteur privé de sociétés d'aéroport :

Proposition n° 4 : Afin de renforcer la procédure de transfert au secteur privé du capital d'une société concessionnaire d'un aéroport :

– prévoir que le ministre chargé de l'aviation civile apprécie le contenu de chacune des offres déposées par les candidats (initiale, finale, ferme) et transmette son avis au ministre chargé de l'économie et des finances et à la commission des participations et des transferts (CPT) ;

– prévoir que le ministre chargé de l'aviation civile soit destinataire des éléments financiers des offres afin que son avis porte aussi sur la cohérence du projet industriel et des objectifs poursuivis par les candidats avec le prix d'achat proposé.

Proposition n° 5 : Pérenniser la présence d'un commissaire du Gouvernement ou d'un censeur au conseil de surveillance d'un aéroport transféré au secteur privé : il est important que la direction générale de l'aviation civile (DGAC) ait accès à l'information échangée en amont et lors des conseils de

surveillance. Cette information est différente et complémentaire de celle dont la DGAC dispose en application du cahier des charges. La présence d'un commissaire du Gouvernement ou d'un censeur permettrait également à l'État d'alerter au besoin les dirigeants sur certains éléments sensibles ou de rappeler la réglementation, notamment en matière de sécurité et de sûreté.

– *Sur la reconnaissance publique des labels de commerce équitable :*

Proposition n° 6 : Confier la mission de reconnaissance publique des labels privés de commerce équitable à une autre instance que la commission de concertation du commerce (3C). À tout le moins, renforcer la présence des représentants du commerce équitable au sein de la 3C.

– *Sur l'ouverture dominicale des commerces :*

Proposition n° 7 : Simplifier les règles d'ouverture dominicale des magasins figurant dans le code du travail.

Proposition n° 8 : Offrir aux commerçants l'équivalent d'un « rescrit fiscal », c'est-à-dire la possibilité de saisir d'une demande d'avis, opposable, l'administration du travail en cas de doute sur l'application de la réglementation sur l'ouverture dominicale, la non-réponse valant approbation.

Proposition n° 9 : En matière de non-respect de la réglementation sur le travail dominical et d'application de mesures législatives nouvelles, imposer à l'inspection du travail l'envoi d'un avertissement avant toute procédure de sanctions ; la sanction n'intervenant qu'en cas de refus de se conformer aux dispositions législatives.

Proposition n° 10 : Nécessité de faire de Paris une seule zone touristique internationale (ZTI). Il est difficile d'avoir à Paris une multitude de ZTI (12 actuellement). Une zone unique favoriserait Paris dans la concurrence avec les autres capitales européennes. À cet égard, il existe probablement une lacune à combler dans le processus de création des ZTI, en prévoyant la consultation des chambres de commerce et d'industrie, dont le point de vue serait sans doute pertinent dans la définition géographique de ces zones.

Proposition n° 11 : Nécessité de limiter dans le temps (cinq ans ?) la durée des arrêtés préfectoraux d'ouverture dominicale des commerces.

Proposition n° 12 : Nécessité de clarifier les règles d'ouverture tardive des commerces au-delà de 21 heures.

– *Sur la régulation des plateformes de réservation en ligne :*

Proposition n° 13 : Établir un mécanisme de régulation de l'achat des mots-clés destinés à éviter l'abus de position dominante, dans le cadre de la révision de la directive européenne de 2006 sur le commerce électronique.

Proposition n° 14 : Instituer un taux d'imposition forfaitaire de 5 % du chiffre d'affaires des plateformes en ligne, déductible de l'assiette de l'impôt sur les sociétés.

Proposition n° 15 : Étendre les dispositions de la loi Macron à l'hôtellerie de plein air.

Proposition n° 16 : Durcir les sanctions en cas de non-respect de la législation relative aux locations saisonnières.

II. PROPOSITIONS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES (CORAPPORTEURS : MME FADILA KHATTABI ET M. GILLES LURTON)

– Sur l'ouverture dominicale des commerces :

Proposition n° 1 : Disposer d'études statistiques et économiques complètes permettant de juger de l'impact de la création des ZTI sur le chiffre d'affaires des commerces concernés et les emplois nets créés, ainsi que de l'impact sur les commerces et les emplois situés hors ZTI.

Proposition n° 2 : Créer de nouvelles ZTI dans les stations et villes touristiques où se manifeste un consensus local en faveur de l'ouverture dominicale des commerces.

Proposition n° 3 : Permettre aux partenaires sociaux de négocier les conditions d'ouverture des commerces entre 21 heures et minuit lorsqu'existe une demande, avec les mêmes garanties de volontariat et de compensations que celles prévues pour les commerces en ZTI.

Proposition n° 4 : Étendre le nombre de gares où les commerces peuvent ouvrir le dimanche.

Proposition n° 5 : Engager des réflexions locales sur l'extension des possibilités d'ouverture dominicale des commerces au-delà des emprises des gares internationales.

Proposition n° 6 : Engager une campagne de sensibilisation envers les commerces ouvrant habituellement le dimanche sans être couverts par un accord collectif pour les inciter à engager sans délai les négociations correspondantes.

Proposition n° 7 : Engager des négociations sur l'actualisation des arrêtés préfectoraux de fermeture hebdomadaire et faire appliquer ceux qui correspondent à l'assentiment de la majorité de la profession concernée.

Proposition n° 8 : Étudier dans chaque bassin de consommation la pertinence d'un arrêté préfectoral interdisant l'ouverture dominicale des grandes surfaces en périphérie urbaine.

– Sur la réforme de l’inspection du travail :

Proposition n° 9 : Engager à nouveau une concertation sur les évolutions envisageables de l’exercice des prérogatives et responsabilités du corps de l’inspection du travail et sur l’avenir des contrôleurs du travail qui ne souhaitent pas passer le concours interne.

– Sur la réforme de la justice prud’homale :

Proposition n° 10 : Prévoir pour les conseillers prud’homaux un temps accru de préparation des dossiers et améliorer son indemnisation.

Proposition n° 11 : Élargir les conditions de recours et le quota d’heures alloué au défenseur syndical.

Proposition n° 12 : Affecter des magistrats spécialisés dans le départage du contentieux prud’homal au sein des tribunaux de grande instance.

– Sur le devis normalisé des équipements d’optique et d’audioprothèse :

Proposition n° 13 : Prévoir que les futurs devis restent lisibles et précisent explicitement les services associés à la délivrance des appareils, en particulier les conditions auxquelles le patient peut faire adapter son équipement à ses besoins et la durée pendant laquelle cette adaptation est possible.

III. PROPOSITIONS DE LA COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L’AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE (CORAPPORTEURS : MME PASCALE BOYER ET M. GUY BRICOUT)

– Sur les transports par autocar :

Proposition n° 1 : Remise par l’ADEME d’un nouveau rapport au Parlement sur l’impact environnemental du transport par autocar, qui se pérenniserait ensuite sous la forme d’un rapport triennal.

Proposition n° 2 : Permettre aux autocars d’utiliser les voies de covoiturage et les voies réservées aux véhicules à faibles émissions.

Proposition n° 3 : Afin d’améliorer la qualité des saisines des AOT, d’en réduire les délais de traitement et d’aider les régions à apprécier les risques de concurrence avec leurs services de transport conventionnés, encadrer les critères de recevabilité des saisines dans le code des transports.

En outre, harmoniser les dispositions de l’ordonnance n° 2016-79 du 29 janvier 2016 relatives à la collecte d’informations par l’ARAFER dans le secteur des services réguliers interurbains de transport routier et ferroviaire de personnes dans le cadre de la refonte, prévue par la future loi d’orientation des mobilités, du cadre juridique de l’ouverture des données de transport.

Proposition n° 4 : Renforcer le rôle des régions dans la coordination des acteurs pour le développement des gares routières, déjà affirmé par la réalisation d'un schéma régional des gares routières. Ce développement nécessite une participation des transporteurs au financement de ces infrastructures, s'ils n'en sont pas propriétaires ou exploitants.

– *Sur les autoroutes concédées :*

Proposition n° 5 : Étendre à deux mois au lieu d'un, le délai dont dispose l'ARAFER pour se prononcer sur l'indépendance des membres proposés pour les commissions des marchés.

Proposition n° 6 : Préciser dans le dispositif législatif actuel qu'au regard de la mission de l'ARAFER en matière de contrôle de l'exercice d'une concurrence effective et loyale lors de la passation des marchés des concessionnaires, la modification du résultat de la procédure d'attribution n'est pas considérée comme un moyen permettant au juge d'écarter ce recours.

Proposition n° 7 : Motiver la délivrance de l'agrément en cas d'avis contraire émis par l'ARAFER. Cela permettrait à la fois de connaître les raisons de cette délivrance et pourrait, dans certains cas, permettre à l'ARAFER de tenir compte de ces éléments dans ses avis ultérieurs.

Proposition n° 8 : Restreindre le champ des marchés pour lesquels la procédure de passation des marchés s'applique, afin d'exclure ceux ne présentant pas de risques de conflits d'intérêts.

Proposition n° 9 : Permettre le contrôle de l'ARAFER sur les avenants aux contrats de concession plus tôt dans le processus. De plus, sans confier à l'ARAFER un pouvoir de décider de l'opportunité des projets, il peut être nécessaire de préciser les notions d'utilité et de nécessité de ces projets. Cela permettrait à l'ARAFER, dans son contrôle, de ne pas être défavorable à des projets jugés opportuns par les pouvoirs publics, qui ne sont aujourd'hui pas considérés comme utiles ou nécessaires par l'Autorité au regard de son interprétation stricte des conditions d'utilité et de nécessité pour les usagers de l'autoroute.

– *Sur le permis de conduire :*

Proposition n° 10 : Le délai moyen entre deux présentations à l'épreuve pratique du permis de conduire étant considéré comme moins pertinent que le délai médian, en retirer les mentions dans la loi, en particulier à l'article L. 221-5 du code de la route, ainsi que dans les textes de nature réglementaire en vigueur, pour le remplacer par le délai médian, indicateur jugé plus pertinent. Il convient en parallèle de faire évoluer cet indicateur dans le projet annuel de performances du programme budgétaire 207 « Sécurité et éducation routières » de la mission « Sécurités ».

Proposition n° 11 : Au regard des résultats positifs du recours à des agents publics ou contractuels, aussi bien en termes de gestion des ressources humaines pour les organismes d'origine des agents mis à disposition que de réduction des délais, prévoir une pérennisation du dispositif pour les personnels ayant été mis à disposition.

Proposition n° 12 : Pour pallier l'imprécision juridique concernant la portée nationale de l'agrément d'exploitation d'un établissement d'enseignement de la conduite et mettre fin aux recours contentieux qui se multiplient, inscrire directement cette précision dans le code de la route.

Proposition n° 13 : Au regard des risques de requalification des contrats des enseignants de la conduite en contrats de travail, clarifier le cadre juridique permettant aux enseignants de la conduite d'exercer leur activité en tant qu'autoentrepreneurs.

Proposition n° 14 : Au regard de l'objectif d'information du public qui caractérise l'obtention d'un label, restreindre les contreparties dont peuvent bénéficier les titulaires, en modifiant par exemple l'article L. 213-9 du code de la route, afin d'éviter que les dispositifs particuliers auxquels peuvent accéder les auto-écoles labellisées ne découlent pas directement des critères requis pour l'obtention du label.

IV. PROPOSITIONS DE LA COMMISSION DES LOIS (CORAPPORTEURS : MME CÉCILE UNTERMAIER ET M. BRUNO QUESTEL)

– Sur l'ouverture de l'accès aux professions juridiques réglementées :

Proposition n° 1 : Publier dans de brefs délais le décret relatif au recours par les notaires à la sollicitation personnalisée, qui devra préciser les pratiques autorisées, parmi lesquelles devrait figurer la possibilité de communiquer sur les remises tarifaires.

Proposition n° 2 : Communiquer au Parlement le rapport sur l'opportunité d'étendre aux départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle l'application de la liberté installation régulée des notaires, prévu par le IV de l'article 52 de la loi du 6 août 2015.

Proposition n° 3 : Parallèlement à la limitation des candidatures à la création d'un office notarial à une candidature par personne et par zone, autoriser les candidats retenus à décider librement d'exercer individuellement ou en société.

Proposition n° 4 : Substituer aux tirages au sort manuels des candidatures à la création de nouveaux offices notariaux dans les zones vertes des tirages au sort électroniques.

Proposition n° 5 : Afin de permettre aux nouveaux notaires de mieux anticiper leur installation :

- renforcer l’information des candidats sur l’état d’avancement de l’instruction de leur dossier ;

- rallonger le délai entre la publication de l’arrêté de nomination et la prestation de serment, actuellement fixé à un mois.

Proposition n° 6 : Préciser les modalités selon lesquelles les procureurs généraux peuvent mener les enquêtes d’honorabilité ainsi que les critères de définition de l’honorabilité.

Proposition n° 7 : Supprimer la commission de classement des candidats à la création d’offices d’avocats au Conseil d’État et à la Cour de cassation et recourir à l’horodatage des candidatures.

Proposition n° 8 : Abroger les règles interdisant à un avocat aux Conseils de traiter d’un dossier déjà confié à un de ses confrères sans son accord préalable et l’obligeant à informer son confrère si l’un de ses clients souhaite faire appel à ses services et assouplir les règles relatives à la sollicitation personnalisée.

Proposition n° 9 : Développer la publicité dont fait l’objet le concours d’accès à la profession de greffier des tribunaux de commerce, en particulier au sein des universités de droit.

Proposition n° 10 : Simplifier le passage du statut de notaire salarié à celui de notaire associé en substituant à l’actuel régime d’autorisation un régime de déclaration, le ministère de la justice ayant la possibilité de s’opposer à la nomination dans un délai à définir.

– Sur la révision des tarifs de certaines prestations des professions juridiques réglementées :

Proposition n° 11 : Réfléchir à une extension au niveau national de la compétence territoriale des avocats en matière de postulation en restant attentif à la situation des cabinets de petite taille.

Proposition n° 12 : Revenir à la négociabilité au-delà d’un seuil et augmenter, de manière modérée, les taux et l’assiette des remises applicables, comme le prévoit le projet de réforme de la justice actuellement en discussion.

Proposition n° 13 : Mettre en œuvre le fonds interprofessionnel de l’accès au droit et à la justice prévu par le législateur. Prévoir un mécanisme de péréquation entre les offices d’une même profession, en particulier pour les notaires, afin de compenser les inégalités entre les études résultant de l’écêtement et de la proportionnalité des émoluments.

– Sur le regroupement en société et la déontologie :

Proposition n° 14 : Rétablir la possibilité de négociations interprofessionnelles au sein des professions libérales pour coordonner les conventions collectives de chaque profession.

Proposition n° 15 : Préciser certaines obligations déontologiques :

– clarifier les règles de recours aux expertises pour éviter le contournement des tarifs réglementés aux dépens des usagers ;

– réaffirmer l’obligation d’instrumenter et introduire des délais raisonnables adaptés à chaque prestation.

Proposition n° 16 : Mettre en place un collège de déontologie des professions juridiques réglementées.

– Sur l’accès gratuit aux informations des entreprises :

Proposition n° 17 : Au regard des difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de l’ouverture des données du registre du commerce et des sociétés (RCS), il apparaît indispensable :

– de ne pas perdre le contrôle du flux d’information ;

– de simplifier le traitement des données par l’Institut national de la propriété industrielle (INPI) en faisant en sorte que les entreprises fournissent directement leurs données dans un format exploitable.

Proposition n° 18 : Poursuivre l’ouverture gratuite de l’accès aux informations des entreprises, y compris aux actes, dans un format exploitable et en priorité pour les professionnels du droit.

Proposition n° 19 : Mettre en place une passerelle permettant à d’autres professionnels du droit d’exercer la profession de greffier des tribunaux de commerce de façon temporaire.

– Sur la continuité de la vie des entreprises :

Proposition n° 20 : Revoir les critères d’éligibilité pour être désigné deuxième administrateur judiciaire et deuxième mandataire judiciaire en réduisant les seuils et en intégrant les administrateurs et mandataires judiciaires inscrits dans le décompte des effectifs des études.

CONTRIBUTION DES CORAPPORTEURS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES (MM. Daniel Fasquelle et Philippe Huppé)

INTRODUCTION

Les deux corapporteurs nommés par la commission des affaires économiques ont orienté leurs travaux d'évaluation de la « loi Macron » autour de deux volets principaux : le premier regroupant des dispositions touchant, de manière globale, au domaine de la concurrence ; le second examinant, sous l'angle du développement touristique, les articles de la loi traitant de l'ouverture des magasins le dimanche et ceux concernant la régulation des plateformes de réservation en ligne.

Le volet « Concurrence » a permis de faire le point sur des sujets variés :

- l'encadrement des relations contractuelles entre les réseaux de distribution et les commerces de détail : la bonne évaluation de ce dispositif se heurte à un recul insuffisant et à un défaut de statistiques fiables ; vos corapporteurs estiment néanmoins que la notion de « commerce de détail » mériterait d'être précisée juridiquement ;

- les aménagements aux procédures de l'Autorité de la concurrence : plusieurs dispositions de la « loi Macron » visaient à renforcer l'efficacité des interventions de l'Autorité de la concurrence. Elles sont globalement considérées comme ayant fourni des résultats satisfaisants, mais vos corapporteurs suggèrent quelques adaptations ;

- le rôle de l'État actionnaire : dans ce cadre, les corapporteurs ont constaté qu'il est difficile encore d'évaluer les bénéfices du rapprochement de Nexter, intégrateur de systèmes d'artillerie et de véhicules blindés français, et de la société allemande KMW, puisque l'intégration des deux entreprises est loin d'être achevée. La cession des participations de l'État dans le capital des aéroports de la Côte d'Azur et d'aéroports de Lyon a permis de dégager un produit de cession très intéressant, mais, là encore, une évaluation complète de cette opération s'avère trop précoce ;

- la reconnaissance publique des labels de commerce équitable : cette procédure, prévue par la « loi Macron », n'est toujours pas effective et vos corapporteurs proposent de revoir le mécanisme initial confiant cette compétence à la commission de concertation du commerce (3C).

En ce qui concerne le second volet, relatif au tourisme, les corapporteurs ont particulièrement étudié l'ouverture des commerces le dimanche dans les zones touristiques internationales (ZTI). Le bilan est assez contrasté selon les zones géographiques ou la taille des magasins, mais il est certain que les grands magasins parisiens ont tiré bénéfice de cette réforme. Des aménagements à la loi devront être trouvés pour les petits commerces, souvent familiaux, qui bénéficiaient déjà d'une dérogation pour l'ouverture du dimanche, en leur permettant d'accorder à leurs salariés un repos compensateur mais pas un surcroît de rémunération.

La régulation des plateformes de réservation en ligne nécessiterait aussi une nouvelle intervention du législateur pour prendre en compte les évolutions intervenues depuis l'entrée en vigueur de la loi. Il conviendrait ainsi, en particulier, de se pencher sur l'appropriation des mots clés des moteurs de recherche et de rétablir une égalité de concurrence en matière fiscale. Vos corapporteurs suggèrent, sur ce point, la création d'une taxe sur le chiffre d'affaire des plateformes, taxe dont le montant serait déduit de l'impôt sur les sociétés pour les entreprises ayant un siège en France.

I. L'ENCADREMENT DES RELATIONS CONTRACTUELLES ENTRE LES RÉSEAUX DE DISTRIBUTION ET LES COMMERCE DE DÉTAIL

A. LA RECHERCHE D'UN MEILLEUR ÉQUILIBRE DE LA RELATION CONTRACTUELLE ENTRE L'EXPLOITANT D'UN COMMERCE DE DÉTAIL ET LE RÉSEAU DE DISTRIBUTION AUQUEL IL EST AFFILIÉ

1. L'avis de l'Autorité de la concurrence n° 10-A-26 du 7 décembre 2010 relatif aux contrats d'affiliation de magasins indépendants et les modalités d'acquisition de foncier commercial dans le secteur de la distribution alimentaire.

Les réflexions ayant conduit à la rédaction et à l'adoption de l'article 31 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques qui vise à **encadrer les relations contractuelles entre commerçants membres d'un réseau de distribution et ce réseau** ont été initiées par la publication d'un avis de l'Autorité de la concurrence, le 7 décembre 2010, relatif aux contrats d'affiliation de magasins indépendants.

Cet avis portait exclusivement sur les pratiques constatées dans les relations d'affiliation entre les commerçants affiliés et les groupes de distribution **à dominante alimentaire**. La formalisation de ces relations prenait la forme de différents documents contractuels – contrat de franchise, contrat d'enseigne, contrat d'approvisionnement, contrat de licence de marque, contrat de location-gérance, statuts, règlement intérieur, par exemple – **dissuadant le changement d'enseignes** du fait de la durée parfois particulièrement longue de ces engagements – 25 ans pour certains de ces contrats – ; **d'échéances différentes entre les différents contrats liant le magasin à sa tête de réseau** ; de droits d'entrée à paiement différé ; **de clauses de non-réaffiliation et de non-concurrence post-contractuelles à la charge de l'affilié** et de droits de priorité au profit des têtes de réseau.

Ainsi, dans un secteur bien particulier, **celui des groupes de distribution à dominante alimentaire**, l'Autorité de la concurrence constatait que la faible mobilité des magasins affiliés entre les réseaux de distribution concurrents, partiellement due à ces pratiques contractuelles, **produisait des effets anticoncurrentiels tant sur le marché en amont de l'approvisionnement que sur le marché en aval de la vente de détail**.

Concernant les effets anticoncurrentiels de l'enchevêtrement de contrats à échéance variable, l'Autorité de la concurrence faisait référence, en particulier, à sa décision **n° 10-D-08 du 3 mars 2010** dans laquelle elle avait constaté que les pratiques mises en œuvre par **Carrefour** dans le secteur du commerce d'alimentation générale de proximité avaient pour conséquence de **prolonger artificiellement** la durée des contrats conclus entre les filiales du groupe et ses

franchisés. L'Autorité avait pris acte de l'engagement du groupe de mettre un terme à ces pratiques.

2. Le projet de loi dit « Lefebvre »

L'article 1^{er} du projet de loi renforçant les droits, la protection et l'information des consommateurs (dit « Lefebvre »), déposé à l'Assemblée nationale le 1^{er} juin 2011, s'inscrivait dans la continuité de l'avis de l'Autorité de la concurrence rendu en 2010. Constatant que la structure du commerce à **dominante alimentaire** est, en France, dominée par les grandes surfaces, le projet poursuivait l'objectif de permettre **davantage de liberté en matière de changement d'enseigne** espérant qu'un **développement de la concurrence** aura un effet bénéfique sur les prix au **bénéfice du consommateur**.

Cet article 1^{er} proposait donc une définition de la **convention d'affiliation**, document unique précisant les obligations auxquelles se soumet un exploitant vis-à-vis de sa tête de réseau, y compris si celles-ci sont susceptibles d'affecter le libre exercice de son activité. Il fixait à **dix ans maximum** la durée d'une telle convention et précisait que l'expiration d'une telle convention **l'ensemble des contrats conclus entre les deux parties prennent également fin**. L'article 1^{er} prévoyait également un étalement du paiement des droits d'entrée. Enfin, il contenait des dispositions encadrant les clauses de non-concurrence, en particulier post-contractuelles.

Adopté par l'Assemblée nationale et le Sénat en première lecture, l'entrée en vigueur de cet article a été compromise par l'interruption de la navette parlementaire, l'Assemblée nationale n'ayant jamais examiné le texte en deuxième lecture.

3. L'amendement « Brottes » au projet de loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques

En première lecture en séance publique à l'Assemblée nationale, une partie du dispositif contenu dans l'article 1^{er} du projet de loi dit « Lefebvre » est réintroduit par un amendement du président de la commission spéciale, M. François Brottes, dans le projet de loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.

Le dispositif proposé s'écarte sur plusieurs points des recommandations de l'Autorité de la concurrence et des mesures portées par le projet de loi dit « Lefebvre ». En effet, **le champ d'application** de la disposition est **considérablement élargi** : les mesures envisagées sont, en effet, applicables à **l'ensemble du commerce de détail** et non au seul secteur de la grande distribution alimentaire. **L'amendement ne reprend, par ailleurs, qu'une partie du dispositif de l'article 1^{er} du projet de loi dit « Lefebvre »** : il prévoit, dans sa version initiale, une échéance commune pour les différents contrats liant réseau de distribution commerciale et commerçant de détail, le caractère réputé non écrit de

clauses ayant pour effet de restreindre la liberté d'exercice d'une activité commerciale après l'échéance ou la résiliation du contrat où elles figurent et une durée maximale de six ans pour ces contrats. Un sous-amendement du Gouvernement, déposé en séance publique, a porté cette durée de six à neuf ans.

Supprimé en première lecture par le Sénat, l'article est rétabli, en nouvelle lecture, en commission spéciale à l'Assemblée **dans une version légèrement amendée ne prévoyant plus de durée maximale pour ces contrats.**

B. UN DISPOSITIF PRÉVOYANT UN MÉCANISME D'ÉCHÉANCE OU DE RÉSILIATION COMMUNE DES CONTRATS ET PROSCRIVANT, À UNE EXCEPTION PRÈS, LES CLAUSES POST-CONTRACTUELLES SUSCEPTIBLES DE LIMITER LA LIBERTÉ D'EXERCICE PAR LE COMMERÇANT DE SON ACTIVITÉ

L'article 31 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques complète le livre III du code de commerce par un titre IV intitulé : « *Des réseaux de distribution commerciale* » comportant deux articles L. 341-1 et L. 341-2.

L'article L. 341-1 prévoit une **échéance ou résiliation commune** de l'ensemble des contrats conclus entre « *toute personne exploitant, pour son compte ou pour le compte d'un tiers, un magasin de commerce de détail* » et son réseau « *ayant pour but commun l'exploitation de ce magasin et comportant des clauses susceptibles de limiter la liberté d'exercice par le commerçant de son activité* ». La résiliation d'un de ces contrats vaut ainsi résiliation de l'ensemble.

L'article L. 341-2 consacre le caractère **réputé non écrit** des **clauses post-contractuelles** restreignant la liberté d'exercice de l'activité commerciale de l'exploitant. Conformément au paragraphe 3 de l'article 5 du règlement (UE) n° 330/2010 de la Commission européenne, une exception est consacrée aux conditions cumulatives suivantes :

- les clauses concernent des biens et services en concurrence avec ceux objets du contrat ;
- elles sont limitées aux terrains et locaux à partir desquels l'exploitant exerce son activité pendant la durée du contrat concerné ;
- elles sont indispensables à la protection du savoir-faire substantiel, spécifique et secret transmis dans le cadre dudit contrat ;
- elles n'excèdent pas un an après l'échéance ou la résiliation de l'un des contrats mentionnés à l'article L. 341-1.

Sont expressément exclues du champ d'application de ces deux articles les personnes morales mentionnées aux chapitres V et VI du titre I^{er} du code de commerce, c'est-à-dire les magasins collectifs de commerçants indépendants et les

sociétés de caution mutuelle. Par ailleurs, ces dispositions ne s'appliquent pas non plus au contrat de bail, au contrat d'association et au contrat de société civile, commerciale ou coopérative.

C. DES DISPOSITIONS DIFFICILES À ÉVALUER, DU FAIT DE LEUR RÉCENTE ENTRÉE EN VIGUEUR ET DU MANQUE D'ÉLÉMENTS STATISTIQUES FIABLES, MAIS QUI SEMBLER SUSCEPTIBLES DE POSER, À L'AVENIR, DES DIFFICULTÉS D'INTERPRÉTATION JURIDIQUE

Les corapporteurs ont cherché à évaluer la mise en œuvre des dispositions des articles L. 341-1 et L. 342-2 à l'aune des objectifs qui ont présidé à leur adoption, ainsi qu'à mesurer les éventuels effets pervers et limites de ces dispositions. Le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 2015-715 DC du 5 août 2015, résume en ces termes l'ambition du législateur lors de l'adoption de la loi : « les articles L. 341-1 et L. 341-2 visent à **mettre un terme aux pratiques contractuelles des réseaux de distribution commerciale** qui concluent avec les exploitants de commerce de détail qui leur sont affiliés des contrats différents n'ayant pas les mêmes durées, les mêmes échéances ou les mêmes conditions de résiliation, de sorte qu'il en résulte une prolongation artificielle des contrats qui peut s'apparenter à une restriction de la liberté d'entreprendre des exploitants de commerce de détail (...) en adoptant les articles L. 341-1 et L. 341-2, le législateur a entendu assurer **un meilleur équilibre de la relation contractuelle** entre l'exploitant d'un commerce de détail et le réseau de distribution auquel il est affilié (...) [et] a ainsi poursuivi un objectif d'intérêt général ». Ce rééquilibrage des relations entre exploitants de commerce de détail et réseau auquel ils sont affiliés n'épuise pas les raisons qui ont conduit à l'adoption de ces dispositions : il s'agissait également, aux termes de l'exposé sommaire de l'amendement déposé par M. François Brottes, d'« *augmenter le pouvoir d'achat des Français, de diversifier l'offre pour le consommateur dans les zones de chalandise tout en permettant au commerçant de faire jouer la concurrence entre enseignes, notamment au niveau des services que celles-ci proposent (centrale d'achat et de référencement, conditions d'approvisionnement, etc.)* »

La bonne évaluation de ce dispositif s'est néanmoins heurtée à deux obstacles majeurs :

- un **recul insuffisant** – d'autant plus que ces dispositions n'étaient applicables qu'à l'expiration d'un délai d'un an suivant la promulgation de la loi – pour apprécier pleinement les effets de cette réforme sur les relations au sein des réseaux et sur la diversification de l'offre proposée aux consommateurs ;

- une difficulté à obtenir des statistiques fiables permettant de mesurer le volume des changements d'enseignes depuis l'entrée en vigueur de la loi. Les personnes auditionnées par les corapporteurs affirment, sans disposer de statistiques précises, n'avoir pas constaté de vastes mouvements pour rejoindre ou quitter les réseaux qu'elles représentent.

En l'absence de jurisprudence prise sur le fondement des articles L. 341-1 et L. 341-2, il est, par ailleurs, encore malaisé d'identifier les difficultés éventuellement soulevés par ces articles.

Plusieurs acteurs entendus par les corapporteurs ont néanmoins affirmé que le dispositif de l'article L. 341-1 n'était pas utile dans la mesure où l'avis de l'Autorité de la concurrence, tout comme le projet de loi « Lefebvre » concernait un secteur bien spécifique – la grande distribution à dominante alimentaire – et visait des pratiques particulières, propres à certains acteurs bien identifiés. Or, ces pratiques abusives auraient cessé d'elles-mêmes du fait de la jurisprudence. Le postulat même d'une volonté du commerçant indépendant de changer d'enseigne qui serait contrecarrée par ces spécificités contractuelles a été remis en cause, notamment par la fédération du commerce coopératif et associé et par la fédération française de la franchise, en raison du **coût du changement d'enseigne**, de **l'importance d'une implication durable du commerçant dans l'enseigne** et de **l'attachement de la clientèle à une enseigne donnée**. Il n'est donc pas évident que la mobilité inter-enseignes soit entravée, en premier lieu, par l'enchevêtrement de durées contractuelles variables.

À l'heure actuelle, il est également possible d'anticiper une difficulté résidant dans le **champ d'application** des articles L. 341-1 et L. 341-2. Ces articles sont, en effet, applicables à **l'ensemble du commerce de détail**. Or, il **n'existe pas de définition légale claire de la notion de « commerce de détail »** bien qu'elle soit fréquemment employée, par exemple à l'article L. 430-2 du code de commerce ou dans le décret n° 2015-165 du 12 février 2015 relatif à l'aménagement commercial. Les lignes directrices de l'Autorité de la concurrence relatives au contrôle des concentrations en définissent certains aspects : « La notion de commerce de détail doit être définie par référence aux règles applicables en matière d'équipement commercial. Un magasin de commerce de détail s'entend comme un magasin qui **effectue essentiellement, c'est-à-dire pour plus de la moitié de son chiffre d'affaires, de la vente de marchandises à des consommateurs pour un usage domestique**. Est incluse la vente d'objets d'occasion (brocante, dépôts-ventes, etc.). Sont traditionnellement assimilées à du commerce de détail, bien que ne constituant pas de la vente de marchandises, **un certain nombre de prestations de service à caractère artisanal** (pressing, coiffure et esthétique, cordonnerie, photographie, entretien véhicules et montage de pneus). **Sont toujours exclues les prestations de service à caractère immatériel ou intellectuel** (comme les banques, l'assurance, ou les agences de voyages) ainsi que les établissements de service ou de location de matériel (comme les laveries automatiques ou les vidéothèques), et les restaurants. Sont aussi exclues les entreprises qui réalisent la totalité de leurs ventes en ligne, l'article L. 430-2, II précisant que ne sont concernées que les entreprises qui exploitent au moins un magasin ». Une autre définition est proposée par l'INSEE : « Le commerce de détail consiste à **vendre des marchandises dans l'état où elles sont achetées (ou après transformations mineures) généralement à une clientèle de particuliers, quelles que soient les quantités vendues**. Outre la vente, cette activité de commerce de détail peut aussi recouvrir **la livraison et**

l'installation chez le client (de meubles ou d'électroménager par exemple) ». Une liste des commerces de détail est également proposée à **l'annexe 7-4 à l'article A.713-26 du code de commerce**. Les personnes entendues par les corapporteurs ont unanimement souligné l'insécurité juridique créée par cette absence de définition.

Proposition n° 1 : Préciser juridiquement la notion de « commerce de détail » afin de lever les éventuelles difficultés d'interprétation du champ d'application de l'article L 341-1 du code de commerce.

II. LES AMÉNAGEMENTS AUX PROCÉDURES DE L'AUTORITÉ DE LA CONCURRENCE

A. DES DISPOSITIONS TECHNIQUES DESTINÉES À FACILITER LE TRAVAIL DE L'AUTORITÉ DE LA CONCURRENCE ET À ACCROÎTRE L'ATTRACTIVITÉ DE CERTAINES PROCÉDURES

Les dispositions figurant aux articles 215 à 218 de la loi dite « Macron » répondent à des demandes formulées par l'Autorité de la concurrence qui demandait, mettant en avant les difficultés pratiques qu'elle rencontrait, l'amélioration de certaines de ses procédures. Elles ont été introduites par amendements du Gouvernement en commission spéciale en première lecture à l'Assemblée nationale et n'ont fait l'objet que de peu de débat en cours de navette.

De manière générale, **l'Autorité de la concurrence affirme que ces évolutions procédurales ont été bénéfiques tant pour assurer le bon déroulement de ses travaux que pour les entreprises.**

B. DES MODIFICATIONS PROCÉDURALES PRAGMATIQUES, JUGÉES SATISFAISANTES DANS L'ENSEMBLE, MÊME SI LA PRÉVISIBILITÉ DE LA SANCTION SEMBLE POUVOIR ÊTRE ENCORE ACCRUE DANS LE CADRE DE LA PROCÉDURE DE TRANSACTION

1. L'adaptation de la procédure suivie par l'Autorité de la concurrence en matière de contrôle et d'autorisation des opérations de concentration économique

a. Le dispositif

L'article 215 avait pour objectif de **clarifier et adapter** certains aspects de la procédure suivie par l'Autorité de la concurrence en matière de **contrôle et d'autorisation des opérations de concentration économique** :

– il introduit une précision au sein de l'article L. 430-2 du code de commerce sur le mode de calcul du seuil de chiffre d'affaires à partir duquel une opération de concentration qui concerne une entreprise opérant en tout ou partie dans un département ou une collectivité d'outre-mer doit faire l'objet d'une notification préalable à l'Autorité en vue de son autorisation ;

– il modifie l'article L. 430-4 du même code qui permet à l'Autorité de la concurrence d'accorder une dérogation « *en cas de nécessité particulière dûment motivée* » pour pouvoir réaliser tout ou partie d'une opération de concentration sans devoir attendre son autorisation en précisant que cette dérogation peut être assortie de conditions et qu'elle **cesse d'être valable si la notification complète de l'opération n'est pas reçue par l'Autorité dans un délai de trois mois à compter de sa réalisation effective** ;

– il modifie l'article L. 430-5 du même code pour permettre à l'Autorité de **suspendre le délai de vingt-cinq jours** prévu pour se prononcer sur une opération de concentration dans le cadre d'un examen ordinaire (phase I) lorsque les parties ont omis de signaler un fait nouveau ou de communiquer des informations demandées dans le délai imparti ;

– il modifie l'article L. 430-7 du même code afin d'allonger le délai normal de soixante-cinq jours dans lequel l'Autorité peut autoriser une opération de concentration dans le cadre d'un examen approfondi (phase II). Lorsque des engagements ou des modifications apportées à des engagements déjà proposés sont transmis à l'Autorité de la concurrence moins de vingt jours ouvrés avant la fin de ce délai, l'expiration de celui-ci est repoussée à vingt jours ouvrés après leur réception, dans la limite de quatre-vingt-cinq jours ouvrés à compter de l'ouverture de l'examen approfondi ;

– il modifie l'article L. 430-8 du même code pour permettre à l'Autorité, sous astreinte, d'enjoindre aux parties d'exécuter de nouvelles injonctions ou prescriptions se substituant à des injonctions ou prescriptions antérieures non exécutées dans les délais impartis.

b. L'évaluation

Les évolutions permises par l'article 215 de la loi du 6 août 2015 qui ajustaient à la marge certaines procédures de contrôle et d'autorisation des opérations de concentration économique de l'Autorité de la concurrence sont, dans l'ensemble, considérées comme **satisfaisantes**.

– **Aucune caducité automatique de la dérogation à l'effet suspensif en cas de non-notification complète d'une opération de concentration trois mois après sa réalisation effective, prévue à l'article L. 430-4 n'a été prononcée** depuis l'entrée en vigueur de la loi. L'ensemble des parties ont respecté les délais contraignant l'obligation de notification. L'Autorité de la concurrence a, par ailleurs, fait droit, depuis l'entrée en vigueur de la loi, à l'ensemble des demandes de dérogation qui lui ont été adressées ;

DEMANDES DE DÉROGATIONS À L'EFFET SUSPENSIF EN CAS DE NON-NOTIFICATION COMPLÈTE D'UNE OPÉRATION DE CONCENTRATION TROIS MOIS APRÈS SA RÉALISATION EFFECTIVE

2015	2016	2017	2018 (premier trimestre)
8	6	13	5

Source : données communiquées par l'Autorité de la concurrence à la mission.

– La modification de l'article **L. 430-5 du code de commerce**, qui permet à l'Autorité de suspendre les délais d'examen en phase I d'un dossier incomplet de notification pour contraindre les parties à lui communiquer les pièces manquantes,

permet d'accuser plus rapidement réception des dossiers. **Au total, sur 777 affaires notifiées depuis 2015, seules 8 ont nécessité la suspension des délais. La durée moyenne de suspension a été de 7 jours et la durée maximale observée de 12 jours**, soit des durées très inférieures aux durées maximales prévues par l'article.

– **Trois des quatre dossiers ayant fait l'objet d'un examen approfondi (phase II) depuis l'entrée en vigueur de la loi ont nécessité la mise en œuvre d'une prolongation de délai** en application de l'article L. 430-7 du code de commerce.

– L'article **L. 430-8 du même code** confère à l'Autorité un nouveau pouvoir lui permettant de substituer de nouvelles injonctions ou prescriptions aux injonctions et prescriptions initiales qui n'auraient pas été observées. L'Autorité de la concurrence a été amenée à **faire usage de cette faculté, pour la première fois**, dans le cadre de la sanction de 40 millions d'euros infligée à Altice et SFR Group pour ne pas avoir respecté ses engagements relatifs au contrat « Faber », pris lors du rachat de SFR par Numericable. À cette occasion, l'Autorité de la concurrence a prononcé plusieurs injonctions sous astreintes, fixant un nouveau calendrier d'exécution comprenant des paliers de réalisation, assortis d'astreintes progressives. Cette première application a permis à l'Autorité de la concurrence de mesurer l'apport de cette disposition pour **remédier aux situations d'inexécution des engagements pris dans le cadre d'une opération de concentration**.

***Proposition n° 2 :** Adapter les services de contrôle et d'autorisation par l'Autorité de la concurrence à l'évolution des marchés et à la prise en compte d'opérations, dont les impacts de marché sont parfois sans corrélation avec le chiffre d'affaires réalisé.*

2. L'élargissement des pouvoirs d'enquête confiés aux agents de l'Autorité de la concurrence prévu à l'article 216 pourrait être poursuivi.

a. Un dispositif partiellement censuré par le Conseil constitutionnel

L'article 216 élargit les **pouvoirs d'enquête confiés aux agents des services d'instruction de l'Autorité de la concurrence**, qui peuvent obtenir la communication des livres, factures et autres documents professionnels de toute nature nécessaires au contrôle qu'ils doivent effectuer. Ces documents « *de toute nature, entre quelques mains qu'ils se trouvent* » doivent être communiqués, obtenus ou copiés. Toute entreprise ou entité détentrice d'informations intéressant une enquête est ainsi soumise à cette obligation de fourniture de documents **même si elle n'est pas elle-même l'objet de l'enquête**. Il s'agit ainsi **d'harmoniser** les dispositions du code de commerce et celles du code de la consommation (article L. 512-8 du code de la consommation). Cet élargissement des pouvoirs

d'enquête s'inscrit dans le prolongement de la loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation qui les avait déjà considérablement renforcés, tant en ce qui concerne le domaine des investigations que celui de la conduite des procédures ⁽¹⁾.

En revanche, le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 2015-715 DC du 5 août 2015 a censuré le 2° de l'article qui permettait aux enquêteurs d'accéder aux factures détaillées des clients des opérateurs (« fadettes ») pour connaître les échanges téléphoniques ou électroniques.

b. Des pouvoirs qui pourraient être encore adaptés pour armer l'Autorité de la concurrence face à l'essor du numérique

L'élargissement des pouvoirs d'enquête confiés aux agents des services d'instruction de l'Autorité de la concurrence a également été jugé satisfaisant. L'Autorité de la concurrence envisage d'autres évolutions de ces pouvoirs, à court ou moyen terme, afin de lui permettre, notamment, de **faire face à l'essor du numérique** – utilisation de messageries cryptées, collecte et traitement d'un nombre important de données, en particulier.

3. La possibilité offerte par l'article 217 de rejeter une saisine concernant des faits que le ministre de l'économie peut se charger d'appréhender n'a été mise en œuvre qu'une fois mais a incité à des changements de pratique

a. Le dispositif

L'article 217 offre la possibilité à l'Autorité de la concurrence, en modifiant l'article L. 462-8 du code de commerce, de **rejeter par décision motivée une saisine concernant des faits que le ministre de l'économie peut se charger d'appréhender** – pour l'essentiel des pratiques anticoncurrentielles de dimension locale ou concernant des entreprises au chiffre d'affaires situé sous un certain seuil. Il s'agissait de tirer les conséquences de la compétence du ministre chargé de l'économie en matière de « *micro pratiques anticoncurrentielles* ».

b. L'évaluation

La possibilité offerte par l'article L. 462-8 du code de commerce de rejeter par décision motivée une saisine concernant des faits appréhendables par le ministre de l'économie n'a été mise en œuvre qu'à une seule reprise ⁽²⁾. Dans les faits, néanmoins, ainsi que l'Autorité de la concurrence l'a indiqué aux

(1) La loi prévoyait ainsi un droit d'accès aux locaux mixtes (professionnels et d'habitation) ainsi qu'aux logiciels et données stockées ; la possibilité d'opérer sur la voie publique et de relever l'identité de la personne contrôlée ; la possibilité d'intervenir sans révéler immédiatement la qualité d'enquêteur – voire de recourir au nom d'emprunt sur internet – et celle de faire appel à une personne qualifiée pour les besoins de l'enquête ; la possibilité de remettre la seule copie du procès-verbal ; l'aggravation des peines en cas d'opposition à fonctions.

(2) Autorité de la concurrence, décision n° 17-D-22 du 29 novembre 2017 relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur de la gestion de musées et des monuments.

corapporteurs, les entreprises décident de retirer leur plainte devant l'Autorité pour saisir la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF). Ces échanges avec le bureau de la procédure de l'Autorité étant informels, il est difficile de dégager des éléments statistiques plus précis à ce sujet.

4. La nouvelle procédure de transaction, créée par l'article 218, apparaît plus attractive que l'ancienne procédure mais n'offre toujours pas aux entreprises une visibilité suffisante sur la sanction encourue

a. Un dispositif plus attractif que l'ancienne procédure de non-contestation des griefs

L'article 218, modifiant le III de l'article L. 464-2 du même code **substitue une nouvelle procédure de transaction** en matière de pratiques anticoncurrentielles à l'ancienne procédure de non-contestation des griefs et, complétant le IV du même article, **simplifie la procédure de clémence** qui permet à une entreprise ayant commis une infraction en matière de concurrence de bénéficier d'une exonération totale ou partielle de sanction pécuniaire à condition qu'elle ait informé l'Autorité de manière à lui permettre d'établir la réalité de cette infraction.

La procédure de transaction se substitue à l'ancienne procédure de non-contestation des griefs introduite par la loi n° 2001-420 du 15 mai 2001 relative aux nouvelles régulations économiques. Elle permet aux entreprises qui renoncent à contester les griefs notifiés par les services d'instruction de l'Autorité de la concurrence de se voir proposer par le rapporteur général de l'Autorité une transaction fixant le montant maximal et minimal de la sanction encourue – et non un pourcentage de réduction de sanction comme dans le cadre de la procédure de non-contestation des griefs. Après acceptation de la transaction par les entreprises, le rapporteur général propose au collège de prononcer la sanction pécuniaire dans les limites de la « fourchette » ainsi déterminée. Les entreprises peuvent s'engager à modifier leurs comportements pour l'avenir et le rapporteur général tenir compte de ces engagements dans sa proposition de transaction. Ces engagements peuvent être de trois types : engagements structurels (séparation comptable, filialisation, etc.), engagements comportementaux (modifications de clauses contractuelles, de conditions générales de vente ou de grilles tarifaires, etc.), ou engagements de conformité (adoption de programmes de conformité).

b. Une procédure qui présente de nombreux avantages mais ne permet toujours qu'une anticipation insuffisante du point de vue des entreprises de la sanction finalement infligée

La nouvelle procédure de transaction a été qualifiée par l'Autorité de la concurrence de « **particulièrement attractive** ». Appliquée à trois affaires en 2016 et six affaires en 2017, la procédure a abouti dans huit cas sur neuf.

La nouvelle procédure présente de nombreux avantages en comparaison de la procédure de non-contestation des griefs qu'elle remplace :

- les entreprises peuvent renoncer jusqu'à la signature du procès-verbal de transaction, sans être pénalisées, les échanges relatifs à la transaction n'étant pas versés au dossier ;
- les discussions se fondent sur la base de la notification des griefs adressée par le rapporteur général afin de garantir la pleine connaissance, par les entreprises, des éléments retenus à leur encontre ;
- la procédure assure aux entreprises une plus grande visibilité sur la sanction encourue, un plancher et un plafond étant inscrits dans le procès-verbal de transaction signé avec le rapporteur général ;
- il revient, enfin, au collège de l'Autorité de décider au vu de l'ensemble du dossier du montant de la sanction.

Cette procédure semble néanmoins connaître encore certaines limites, liées notamment **à l'anticipation de la sanction**. L'Autorité a lancé une consultation publique destinée à nourrir un nouveau projet de communiqué de procédure qui recensera, au sein d'un document unique, les pratiques constatées lors de la mise en œuvre de cette procédure. Ce document devrait permettre aux entreprises de mieux anticiper le déroulement et le résultat de la procédure. Lors des auditions menées par les corapporteurs, plusieurs organisations représentant les entreprises ont insisté sur l'opacité qui continuait à entourer les éléments permettant à l'Autorité de déterminer la fourchette de sanction. Malgré un gain de prévisibilité, **l'écart potentiellement important entre le plancher et le plafond de la sanction** inscrits au procès-verbal de la transaction pose problème.

Proposition n° 3 : Renforcer la prévisibilité, pour les entreprises, de la sanction finalement infligée dans le cadre de la procédure de transaction. L'écart entre le plancher et le plafond de la fourchette pourrait être ainsi encadré.

APPLICATIONS DE LA NOUVELLE PROCÉDURE DE TRANSACTION

Décisions	Libellés
<u>16-D-05</u>	relative à des pratiques mises en œuvre par la société Eurochef dans le secteur de la fourniture, l'installation et la maintenance d'équipements professionnels de cuisine
<u>16-D-06</u>	relative à des pratiques mises en œuvre par le GAFIC dans le secteur de la fourniture, l'installation et la maintenance d'équipements professionnels de cuisine
<u>16-D-15</u>	relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur de la distribution des produits de grande consommation en outre-mer
<u>16-D-27</u>	relative à des pratiques mises en œuvre sur le marché de l'assistance foncière de l'établissement public foncier de l'Ouest Rhône-Alpes
<u>17-D-01</u>	relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur des arts de la table et de la cuisine
<u>17-D-02</u>	relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur des boules de pétanque de compétition
<u>17-D-06</u>	relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur de la fourniture de gaz naturel, d'électricité et de services énergétiques
<u>17-D-14</u>	relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur de la distribution des produits de grande consommation en outre-mer
<u>17-D-20</u>	relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur des revêtements de sols résilients

Source : Autorité de la concurrence.

5. Une simplification de la procédure de clémence qui n'a pas encore été mise en œuvre (art. 218)

Dans le cadre de la **procédure de clémence**, enfin, l'Autorité est désormais en mesure de statuer après un seul tour contradictoire – et non deux – comme dans le cadre de la procédure de transaction.

Cette simplification n'a **pas encore été mise en œuvre par l'Autorité**. Les demandeurs de clémence ont, en effet, tous préféré conclure une transaction avec l'Autorité de la concurrence. L'Autorité estime cette simplification utile dans la mesure où elle permet d'adapter la procédure aux nécessités du dossier.

III. LES TRANSFERTS AU SECTEUR PRIVÉ DE LA MAJORITÉ DU CAPITAL DE NEXTER, DES SOCIÉTÉS AÉROPORTS DE LA CÔTE D'AZUR ET AÉROPORTS DE LYON ET LA SUPPRESSION DE L'OBLIGATION DE DÉTENTION MAJORITAIRE PAR L'ÉTAT OU SES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS DU CAPITAL DU « LABORATOIRE FRANÇAIS DU FRACTIONNEMENT ET DES BIOTECHNOLOGIES »

La doctrine de l'État actionnaire a été modernisée pour favoriser une gestion active des participations publiques. Les principes de cette doctrine ont été exposés en Conseil des ministres le 2 août 2013. Dans ce cadre, il a été envisagé une réduction des niveaux historiques de participation publique dans certaines entreprises, **à condition que le niveau de contrôle ou d'influence de l'État actionnaire n'en soit pas significativement affecté.**

Les recettes dégagées par les cessions de participations publiques sont affectées soit à l'investissement dans de nouvelles acquisitions, soit au désendettement public.

La gestion dynamique des participations de l'État poursuit quatre objectifs : s'assurer d'un **niveau de contrôle suffisant** dans des entreprises à capitaux publics stratégiques intervenant dans des secteurs particulièrement sensibles en matière de souveraineté ; s'assurer de **l'existence d'opérateurs résilients pour pourvoir aux besoins fondamentaux du pays ; accompagner le développement et la consolidation d'entreprises**, en particulier dans des secteurs et des filières déterminantes pour la croissance économique nationale et européenne et **intervenir ponctuellement**, dans le respect des règles européennes, dans des **opérations de sauvetage d'entreprises dont la défaillance présenterait des conséquences systémiques.**

Les articles 189 à 191 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, s'inscrivent dans le cadre de cette nouvelle doctrine de l'État actionnaire. Ils prévoient les transferts au secteur privé de la majorité du capital de Nexter (art. 189), des sociétés Aéroports de la Côte d'Azur et Aéroports de Lyon (art. 191) et la suppression de l'obligation de détention majoritaire par l'État ou ses établissements publics du capital du « Laboratoire français du fractionnement et des biotechnologies » (art. 190).

A. LE TRANSFERT AU SECTEUR PRIVÉ DE LA MAJORITÉ DU CAPITAL DE NEXTER

1. Afin de faire face à la concurrence internationale, la constitution d'un *leader* européen de l'armement terrestre paraissait nécessaire

La société Nexter est un systémier intégrateur de systèmes d'artillerie et de véhicules blindés français. Elle produit et commercialise des systèmes d'armes – véhicules blindés, canons, tourelles – et des munitions. Au moment de la

discussion du projet de loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, elle est une filiale de Groupement Industriel des Armements Terrestres (GIAT) lui-même détenu à 100 % par l'État.

La réduction des budgets de défense en Europe et le développement de la concurrence des États-Unis et des pays émergents rendaient nécessaires la consolidation européenne d'une industrie fragmentée.

Dès 2010 un processus de rapprochement de la société Nexter et la société allemande Krauss-Maffei-Wegmann (KMW) avait été entamé, jalonné par la signature d'un protocole d'accord (« *heads of agreement* ») en 2014, puis d'accords de rapprochement signés en juillet 2015 et finalisés en décembre 2015. Les deux entreprises avaient des dimensions équivalentes – environ 3 000 salariés chacune – et des chiffres d'affaires comparables. Elles présentaient une complémentarité stratégique, notamment en termes de gamme de produits proposée et de présence géographique.

2. Le dispositif de l'article 189

L'article 189 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 autorise la réalisation de cette opération, son premier alinéa permettant « *le transfert au secteur privé de la majorité du capital de la société Groupement industriel des armements terrestres (GIAT) et de ses filiales.* ».

Le 1° du II du même article précise qu'« *à la date du transfert au secteur privé de la majorité du capital de la société mentionnée à l'article 1^{er} ou de ses filiales, les fonctionnaires et les militaires en fonction sont maintenus, sur leur demande, dans la position statutaire qui était la leur à cette date.* »

3. Un rapprochement avec la société KMW dont les premiers effets sont positifs mais dont la pleine évaluation nécessitera un recul de plusieurs dizaines d'années.

Les décrets d'application de l'article 189 ont bien été pris : le décret n° 2015-1483 du 16 novembre 2015 autorise le transfert au secteur privé de la majorité du capital de la société Nexter Systems SA ; le décret n° 2015-1586 du 4 décembre 2015 instituant une action spécifique de l'État au capital de Nexter Systems SA prévoit la possibilité de transformer une action ordinaire de l'État en action spécifique garantissant ainsi la protection des actifs stratégiques pour la France.

**TABLEAU RÉCAPITULATIF DE L'ÉTAT D'APPLICATION DES DISPOSITIONS
DE L'ARTICLE 189 DE LA LOI DITE « MACRON »**

Article de la loi	Texte d'application	Objet	Référence du texte
Article 189	DCE	Autorisation du transfert au secteur privé de la majorité du capital de Nexter	Décret n° 2015-1483 du 16 novembre 2015 autorisant le transfert au secteur privé de la majorité du capital de la société Nexter Systems SA
Article 189	DS	Institution d'une action spécifique de l'État au capital de Nexter	Décret n° 2015-1586 du 4 décembre 2015 instituant une action spécifique de l'État au capital de Nexter Systems SA
Article 189	DCE	Régime applicable aux « ouvriers sous décret » employés par la société nationale GIAT Industries et ses filiales du groupe NEXTER.	Décret n° 2015-1508 du 19 novembre 2015 modifiant le décret n° 90-582 du 9 juillet 1990 relatif aux droits et garanties prévus à l'article 6 b de la loi n° 89-924 du 23 décembre 1989 autorisant le transfert à une société nationale des établissements industriels dépendant du Groupement industriel des armements terrestres (GIAT)
Article 189	DCE	Régime de protection sociale applicable aux « ouvriers sous décret » employés par la société nationale GIAT Industries et ses filiales du groupe NEXTER	Décret n° 2015-1509 du 19 novembre 2015 modifiant le décret n° 95-727 du 9 mai 1995 relatif à la protection sociale des ouvriers mentionnés à l'article 6 b de la loi n° 89-924 du 23 décembre 1989 autorisant le transfert à une société nationale des établissements industriels dépendant du Groupement industriel des armements terrestres

Source : Rapport d'information, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 15 février 2017, déposé en application de l'article 145 du Règlement par la mission d'information commune sur l'application de la loi n° 2015-990 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques et présenté par M. Richard Ferrand, p. 282.

L'évaluation de la mise en œuvre des dispositions de cet article apparaît, à ce stade, trop précoce pour prétendre à l'exhaustivité. Ainsi que l'ont rappelé M. Martin Vial, commissaire aux participations de l'État, et M. Stéphane Mayer, président directeur général de Nexter, auditionnés par les corapporteurs, le processus d'intégration de groupes industriels européens dans ce secteur peut être long, comme les exemples d'Airbus, MBDA et Eurocopter, devenu Airbus Helicopters, en témoignent.

Trois thématiques, qui font écho aux débats parlementaires suscités par l'article 189 peuvent néanmoins, à ce stade, être explorées :

1/ La première question est celle de **l'effectivité du rapprochement entre Nexter et KMW**. Celui-ci a pris la forme d'une société de *holding* KNDS (Krauss-Maffei and Nexter Defense Systems) créée en décembre 2015. L'État français détient, *via* la holding GIAT Industries, 50 % du capital de KNDS, à parité avec la famille allemande Bode-Wegmann. Dans ce cadre, KNDS est propriétaire à 100 % de Nexter et KMW. Le conseil de surveillance est composé de sept membres dont trois membres indépendants, deux représentants de la famille Bode-Wegmann et deux représentants de l'État français, limitant ainsi les risques de blocage. Certaines décisions particulièrement importantes nécessitent

néanmoins l'accord d'une majorité qualifiée comprenant les deux actionnaires. Le directoire comporte deux directeurs généraux. Au terme d'une première période de cinq ans, la possibilité de nomination d'un directeur général unique sera ouverte.

Il est difficile d'évaluer à l'heure actuelle les bénéfices pour Nexter de ce rapprochement dans la mesure où, deux ans et demi après l'opération, **l'intégration des deux entreprises est loin d'être achevées**. En effet, **il n'existe pas de programme structurant commun** susceptible d'accélérer ce mouvement de rapprochement. Le programme de fabrication de chars lourds franco-allemands n'est pas encore mis en œuvre et les premières livraisons de véhicules ne sont prévues qu'à l'horizon des années 2030. Enfin, le modèle de coopération industrielle entre les deux pays n'est pas arrêté. **Le groupe récolte néanmoins les premiers fruits d'un travail commun, notamment en matière d'achats.**

2/ La **bonne santé commerciale et financière** de Nexter et de KMW est, en revanche, patente : l'année 2017 a été, pour les deux entreprises, celle d'un **record historique en termes de prises de commande et de chiffres d'affaires**. Ainsi, Nexter a réalisé sa **meilleure performance des vingt dernières années**, enregistrant 1,6 milliard d'euros, dont 58 % à l'export, de commandes. L'entreprise devrait recruter 400 personnes en 2018 contre 331 en 2017.

3/ La **protection des intérêts essentiels de l'État** était également au cœur des débats parlementaires suscités par l'article 189 du projet de loi. Elle est assurée au travers d'une **action spécifique**, instituée par décret, qui **protège certains actifs stratégiques** au sein de la société Nexter, relatifs à la conception et la production d'armes de moyens et gros calibres. **La cession ou le transfert de ces actifs, ainsi que le franchissement des seuils de 33 % et 50 % au capital de Nexter, sont soumis à un accord préalable du ministre chargé de l'économie.** Une convention entre l'État et KNDS précise les **modalités de suivi annuel des actifs stratégiques**, ainsi que le traitement de l'information classifiée. Elle prévoit également le maintien du carnet de commandes initial de Nexter et l'obligation d'informer et de consulter l'État en cas de projet de cessation d'activité avec un préavis significatif de dix-huit mois.

B. LA SUPPRESSION DE L'OBLIGATION DE DÉTENTION MAJORITAIRE PAR L'ÉTAT OU SES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS DU CAPITAL DU « LABORATOIRE FRANÇAIS DU FRACTIONNEMENT ET DES BIOTECHNOLOGIES »

1. Les dispositions de l'article 190 devaient permettre l'entrée de BPIfrance au capital du « Laboratoire français du fractionnement et des biotechnologies »

Le Laboratoire du fractionnement et des biotechnologies (LFB) est une **société de biotechnologies, spécialisée dans les produits dérivés du sang, notamment le plasma sanguin**. Conformément à l'article L. 5124-14 du code de la santé publique, avant l'adoption de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015, **le capital**

du LFB était entièrement détenu par l'État, qui disposait également de 100 % des droits de vote de LFB SA.

L'article 190 visait à **permettre l'entrée au capital du LFB de BPIfrance** susceptible d'apporter au laboratoire les financements nécessaires à la poursuite de son développement. La rédaction de l'article L. 5124-14 disposait, en effet, que le capital du LFB était « *détenu en majorité par l'État ou par ses établissements publics* ». BPIfrance n'étant **pas un établissement mais un organisme public**, cette entrée au capital nécessitait une intervention du législateur.

2. Le dispositif de l'article 190 ne permet néanmoins pas la privatisation du LFB

L'article 190 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 modifie donc l'article L. 5124-14 en substituant aux mots : « *ou par ses établissements publics* », les mots : « *par ses établissements publics ou par d'autres entreprises ou organismes appartenant au secteur public* ». Ainsi rédigé, cet article ne **permet donc pas la privatisation du LFB puisque l'obligation de détention majoritaire par des acteurs publics est réaffirmée**. Seule une nouvelle disposition législative pourrait permettre la cession de la majorité du capital du LFB au secteur privé. L'article permet, en revanche, à la BPIfrance d'entrer au capital du LFB.

Des dispositions législatives analogues existent, par ailleurs, s'agissant du capital de la filiale LFB Biomédicaments, qui exerce les activités du groupe relatives à la fabrication des médicaments dérivés du sang destinés au marché français et issus du fractionnement du plasma.

3. Faute d'un accord avec BPIfrance, le capital du LFB demeure actuellement détenu à 100 % par l'État

L'article 190 de la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances était **d'application directe**.

Les négociations menées entre l'État et BPIfrance en 2015 et 2016 n'ont pas abouti. Le capital du LFB est donc **toujours détenu à 100 % par l'État**. Afin de soutenir le développement du LFB dont la stratégie est fondée, d'une part, sur le développement de son activité historique et, d'autre part, sur la diversification de ses activités de biotechnologie, l'État a souscrit à hauteur **de 230 millions d'euros à une augmentation du capital de LFB SA en 2015**.

Le 3 mai 2018, l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM) a publié une injonction adressée au LFB ⁽¹⁾ faisant état de non-conformités et de manquements importants aux bonnes pratiques de fabrication et aux autorisations de mise sur le marché. **La priorité du LFB est**

(1) ANSM, injonction n° 18MB003-INJ portant sur l'établissement pharmaceutique de la société « LFB BIOMEDICAMENTS », 3 mai 2018.

donc actuellement de rétablir des conditions optimales de production et de régulariser la mise à disposition de ses produits au cours de l'année 2018 afin de répondre aux besoins des patients. Des travaux ont également été engagés afin de permettre l'approbation par le conseil d'administration du LFB d'un **plan stratégique pluriannuel visant à assurer la croissance soutenable du laboratoire.**

C. LE TRANSFERT AU SECTEUR PRIVÉ DE LA MAJORITÉ DU CAPITAL DES SOCIÉTÉS AÉROPORTS DE LA CÔTE D'AZUR ET AÉROPORTS DE LYON

1. La participation majoritaire de l'État au capital de ces deux aéroports régionaux n'apparaissait plus nécessaire pour s'assurer de l'atteinte d'objectifs d'intérêt général

Conformément aux lignes directrices de l'État actionnaire, la participation majoritaire que l'État détenait au capital de ces deux aéroports régionaux ne paraissait **pas nécessaire pour s'assurer de l'atteinte d'objectifs d'intérêt général.** L'Agence des participations de l'État estime, par ailleurs, sur le plan industriel, que lorsque les conditions le permettent, l'arrivée au capital de la société de gestion d'un aéroport d'un investisseur privé expérimenté et s'engageant sur le long terme, offre **des perspectives appréciables de développement de l'aéroport et du territoire dans lequel il s'inscrit.**

Au moment de la discussion de la loi au Parlement, la société Aéroports de la Côte d'Azur exploite l'aéroport international de Nice, **troisième aéroport français avec 12 millions de passagers par an**, mais également ceux de Cannes-Mandelieu et de Saint-Tropez et la société Aéroports de Lyon, exploitait le **quatrième aéroport français, avec 9 millions de passagers par an.** L'actionnariat de la société Aéroports de la Côte d'Azur était ainsi composé : à 60 % de l'État, 25 % de la chambre de commerce et d'industrie (CCI) de Nice Côte d'Azur, 5 % de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, 5 % du département des Alpes Maritimes et 5 % de la communauté d'agglomération de Nice Côte d'Azur. L'actionnariat de la société Aéroports de Lyon était, quant à lui, ainsi composé : à 60 % de l'État, 25 % de la chambre de commerce et d'industrie de Lyon, 5 % de la région Rhône-Alpes, 5 % du département du Rhône et 5 % de la communauté urbaine de Lyon.

2. L'article 191 autorise le transfert au secteur privé de la majorité du capital des sociétés Aéroports de la Côte d'Azur et Aéroports de Lyon, prévoit un cahier des charges de l'appel d'offres exigeant et impose un critère d'expérience pour le choix du candidat au rachat

L'article 191 autorise le transfert au secteur privé de la de la majorité du capital des sociétés Aéroports de la Côte d'Azur et Aéroports de Lyon.

La commission spéciale de l'Assemblée nationale a modifié le projet de loi afin de fixer un certain nombre d'exigences inscrites dans le cahier des charges de l'appel d'offres, celui-ci devant être **approuvé par le ministre chargé de l'aviation civile**, préciser les obligations du concessionnaire notamment celles relatives à **la préservation des intérêts essentiels de la Nation** en matière de transport aérien et ceux **du territoire concerné en matière d'attractivité** et de **développement économique et touristique**. Le cahier des charges précise également les obligations du cessionnaire visant à garantir le **développement de l'aérodrome en concertation avec les collectivités territoriales** sur le territoire desquelles il est installé ainsi qu'avec les collectivités territoriales actionnaires. Enfin, il impose, pour le choix du candidat au rachat, un **critère d'expérience** en tant que gestionnaire d'aéroport ou d'actionnaire d'une société gestionnaire d'aéroport.

3. La cession des participations de l'État a permis de dégager un produit de cession très intéressant sans mettre en péril la préservation des intérêts essentiels de la Nation en matière de transport aérien

Les **décrets** nécessaires à l'application de l'article 191 ont été pris (*voir tableau infra*).

TABEAU RÉCAPITULATIF DE L'ÉTAT D'APPLICATION DES DISPOSITIONS DE L'ARTICLE 189 DE LA LOI DITE « MACRON »

Article de la loi	Texte d'application	Objet	Référence du texte
Article 191	DS	Autorisation du transfert au secteur privé de la majorité du capital de la société Aéroports de la Côte d'Azur	Décret n° 2016-275 du 7 mars 2016 autorisant le transfert au secteur privé de la majorité du capital de la société anonyme Aéroports de la Côte d'Azur
Article 191	DS	Autorisation du transfert au secteur privé de la majorité du capital de la société Aéroports de Lyon	Décret n° 2016-276 du 7 mars 2016 autorisant le transfert au secteur privé de la majorité du capital de la société anonyme Aéroports de Lyon

Source : rapport d'information, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 15 février 2017, déposé en application de l'article 145 du Règlement par la mission d'information commune sur l'application de la loi n° 2015-990 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques et présenté par M. Richard FERRAND, p. 282.

Deux arrêtés en date du 28 octobre 2016 ont prévu la cession des participations de 60 % détenue par l'État au capital de la société Aéroports de la Côte d'Azur et au capital de la société Aéroports de Lyon respectivement **au consortium de droit italien Azzurra** ⁽¹⁾ et à **un consortium de droit français constitué par les sociétés Vinci Airports (51 % du groupement) et Predica (Crédit agricole, 24,5 % du groupement) et la Caisse des dépôts et consignations (24,5 % également).**

(1) Consortium constitué par les sociétés Atlantia SpA (65,01 % du groupement), Aeroporti di Roma SpA (10 %) et Électricité de France (EDF Invest, 24,9 % du groupement).

La vente des participations de l'État a permis de dégager un produit de cession très intéressant de 1,75 milliard d'euros pour les deux opérations cumulées – respectivement 535 millions d'euros pour les parts dans la société aéroportuaire de Lyon et 1,222 milliard d'euros pour les parts dans la société aéroportuaire de Nice.

L'Agence des participations de l'État (APE), dont les corapporteurs ont auditionné des représentants, affirme que ce produit **reflète pleinement le potentiel des aéroports concernés** – certains députés avaient affirmé craindre, lors des débats parlementaires, que ces équipements ne soient « *bradés* ».

Une évaluation complète des conséquences de cette cession pour l'activité et le territoire dans lequel s'inscrivent ces aéroports est trop précoce mais les premiers résultats communiqués par l'APE et la direction générale de l'aviation civile (DGAC) sont positifs : **le trafic des deux aéroports a crû en 2017** de 5,7 % pour l'aéroport de Nice et de 7,6 % pour celui de Lyon. Davantage de recul serait néanmoins nécessaire pour évaluer l'action des nouveaux actionnaires, ceux-ci ayant poursuivi jusqu'à présent les projets engagés avant la privatisation avec le concours, notamment, des salariés et des équipes de direction des sociétés aéroportuaires en place avant la cession.

La préservation des intérêts essentiels de la Nation en matière de transport aérien et de ceux du territoire concerné en matière d'attractivité et de développement économique et touristique semble également garantie. L'État, bien qu'il ait cédé sa participation au capital de ces sociétés, **demeure propriétaire et autorité concédante des infrastructures aéroportuaires**. Le cahier des charges des concessions aéroportuaires confère, par ailleurs, à la DGAC des **moyens de contrôle de la bonne exécution du contrat par le concessionnaire, du respect de ses missions de service public et de ses obligations**. Les concessionnaires sont tenus de fournir annuellement à l'autorité concédante des informations détaillées sur les infrastructures et l'exécution du service public ainsi que le trafic, les finances de la société et les contrats passés avec les entreprises liées. L'autorité concédante peut, enfin, **mandater toute personne pour vérifier, sur pièce et sur place, le respect des obligations du concessionnaire** et mettre en demeure celui-ci de se conformer à ses obligations sous peine de pénalités, voire, en dernier ressort, **déclarer la déchéance du concessionnaire**.

Au terme des auditions qu'ils ont conduites, les corapporteurs estiment néanmoins que cette procédure de transfert pourrait être encore perfectionnée en **s'appuyant davantage sur l'expertise du ministère chargé de l'aviation civile**. Celui-ci pourrait apprécier le contenu des différentes offres et transmettre un avis au ministre de l'économie et des finances ainsi qu'à la commission des participations et des transferts. Cet avis pourrait également porter sur la cohérence entre le projet industriel des candidats et l'offre déposée.

Proposition n° 4 : *Afin de renforcer la procédure de transfert au secteur privé du capital d'une société concessionnaire d'un aéroport :*

- prévoir que le ministre chargé de l'aviation civile apprécie le contenu de chacune des offres déposées par les candidats (initiale, finale, ferme) et transmette son avis au ministre chargé de l'économie et des finances et à la commission des participations et des transferts (CPT) ;*
- prévoir que le ministre chargé de l'aviation civile soit destinataire des éléments financiers des offres afin que son avis porte aussi sur la cohérence du projet industriel et des objectifs poursuivis par les candidats avec le prix d'achat proposé.*

Enfin, en aval de la procédure de transfert, la présence pérenne d'un commissaire du Gouvernement ou d'un censeur au conseil de surveillance de ces aéroports paraît souhaitable. Ce représentant de l'État permettrait à la direction générale de l'aviation civile de disposer d'informations auxquelles elle n'a actuellement pas accès. Il pourrait également assurer une mission de conseil auprès des dirigeants de l'aéroport et serait plus particulièrement chargé de rappeler la réglementation, notamment en matière de sécurité et de sûreté.

Proposition n° 5 : *Pérenniser la présence d'un commissaire du Gouvernement ou d'un censeur au conseil de surveillance d'un aéroport transféré au secteur privé : il est important que la direction générale de l'aviation civile (DGAC) ait accès à l'information échangée en amont et lors des conseils de surveillance. Cette information est différente et complémentaire de celle dont la DGAC dispose en application du cahier des charges. La présence d'un commissaire du Gouvernement ou d'un censeur permettrait également à l'État d'alerter au besoin les dirigeants sur certains éléments sensibles ou de rappeler la réglementation, notamment en matière de sécurité et de sûreté.*

IV. LA RECONNAISSANCE PUBLIQUE DES LABELS DE COMMERCE ÉQUITABLE

A. LES LABELS DE COMMERCE ÉQUITABLE : DES SYSTÈMES PRIVÉS DE GARANTIE DONT LA LISIBILITÉ POUR LE CONSOMMATEUR N'EST PAS SATISFAISANTE

1. La définition du commerce équitable

Aux termes du II de l'article 60 n° 2005-882 du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises, modifié par l'article 94 de la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire, « *le commerce équitable a pour objet d'assurer le progrès économique et social des travailleurs en situation de désavantage économique du fait de leur précarité, de leur rémunération et de leur qualification, organisés au sein de structures à la gouvernance démocratique, au moyen de relations commerciales avec un acheteur* ». Dans ce cadre, trois conditions doivent être remplies :

1° Un engagement entre les parties au contrat sur une durée permettant de limiter l'impact des aléas économiques subis par ces travailleurs, qui ne peut être inférieure à trois ans ;

2° Le **paiement par l'acheteur d'un prix rémunérateur** pour les travailleurs, établi sur la base d'une identification des coûts de production et d'une négociation équilibrée entre les parties au contrat ;

3° L'octroi par l'acheteur d'un **montant supplémentaire obligatoire destiné aux projets collectifs**, en complément du prix d'achat ou intégré dans le prix, visant à renforcer les capacités et l'autonomisation des travailleurs et de leur organisation.

Par ailleurs, « *chaque entreprise intervenant dans ces filières est en mesure de produire des informations relatives à la traçabilité des produits* ». Enfin, « *les entreprises faisant publiquement état de leur appartenance au commerce équitable participent à des actions de sensibilisation et d'éducation à des modes de production et de consommation socialement et écologiquement durables.* »

2. Les systèmes privés de garantie du commerce équitable international et français

Actuellement, **tous les labels de commerce équitable sont issus de démarches privées**, pour la plupart non lucratives.

Ces labels se composent :

- d'un référentiel ouvert à une pluralité d'entreprises, c'est-à-dire d'un cahier des charges définissant des engagements précis conformes aux principes du commerce équitable ;
- des modalités de contrôle de la mise en œuvre effective de ce référentiel par les opérateurs économiques des filières labélisées ;
- d'un logo permettant l'identification, par le consommateur, de la garantie.

Cinq principaux labels de commerce équitable dits « Nord/Sud » sont présents sur le marché français : Max Havelaar (Fairtrade), WFTO (World Fair Trade Organisation), SPP (Symbole des producteurs paysans), Fair for Life et BioPartenaire. **De nouveaux labels garantissant exclusivement l'agriculture française sont en train de se structurer** (AgriEthique France).

3. Ce système complexe de garantie du commerce équitable est insuffisamment lisible pour le consommateur

Dans une communication de la Commission européenne au Conseil, au Parlement européen et au comité économique et social européen datée du 5 mai 2009, la Commission européenne constatait que *« de nombreux types de systèmes privés peuvent contribuer à la réalisation des objectifs de durabilité, mais que leur multiplicité est de nature à induire une confusion dans l'esprit du consommateur »*.

B. L'ARTICLE 219 DE LA LOI DU 6 AOÛT 2015 PRÉVOIT UNE RECONNAISSANCE PUBLIQUE DES LABELS PRIVÉS DE COMMERCE ÉQUITABLE

Le développement d'un label public de commerce équitable étant apparu peu pertinent pour répondre à cette préoccupation de lisibilité et de bonne information du consommateur, **une reconnaissance publique de labels privés apparaît au législateur, dès 2005, comme le dispositif le plus pertinent.**

L'article 60 de la loi n° 2005-882 du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises prévoit ainsi qu'une commission attribue, sur la base de critères définis au même article, une reconnaissance publique à des labels de commerce équitable. Cette mission est confiée à la **Commission nationale du commerce équitable (CNCE)** par le décret n° 2007-986 du 15 mai 2007. La

CNCE ne sera installée qu'en 2010. **Sa mission de reconnaissance des labels privés de commerce équitable n'a jamais été exercée.** La commission ne s'est pas réunie entre 2012 et 2015.

Afin de pallier cette **absence d'effectivité**, à la faveur de l'adoption d'un amendement du Gouvernement en première lecture en commission spéciale à l'Assemblée nationale, l'article 219 vise à **clarifier les missions de la Commission nationale du commerce équitable, en vue de sa fusion avec la Commission d'orientation du commerce de proximité et le Conseil national du commerce, au sein de la commission de concertation du commerce (3C).** Il substitue à une reconnaissance publique des personnes physiques ou morales qui veillent au respect des critères du commerce équitable, **une reconnaissance des systèmes de certification et des labels.**

C. AUCUNE PROCÉDURE DE RECONNAISSANCE DES LABELS PRIVÉS DE COMMERCE ÉQUITABLE N'EST ACTUELLEMENT EFFECTIVE ET LA COMMISSION DE CONCERTATION DU COMMERCE (3C) N'APPARAÎT PAS COMME L'ACTEUR LE PLUS PERTINENT POUR SA MISE EN ŒUVRE

1. La mission de reconnaissance des labels privés de commerce équitable est confiée à une section thématique au sein de la 3C

La 3C est organisée en quatre sections thématiques. La reconnaissance des labels et systèmes de garantie de commerce équitable revient à la **section thématique « responsabilité sociétale et environnementale des entreprises »** (désignée sous le sigle ST3). La ST3 est à la fois chargée de la mise en place de la procédure de reconnaissance des labels et systèmes de garantie de commerce équitable et de l'instruction de ces demandes de reconnaissance.

2. Malgré des avancées ayant permis la finalisation d'un référentiel qui n'a cependant pas été validé par la 3C, la mise en œuvre de l'article 219 n'est pas aujourd'hui effective

La première réunion plénière de la 3C a eu lieu en avril 2016. En juillet 2016, la ST3, présidée par Claude Gruffat, président de Biocoop, est installée officiellement. Les membres de la section thématique créent alors un groupe de travail élargi comprenant des experts du secteur du commerce équitable **qui font défaut dans la composition de la 3C.** Dans ce cadre, un référentiel, actualisant et complétant les travaux de la CNCE, destiné à permettre la reconnaissance des systèmes de garantie et des labels du commerce équitable, est élaboré. Les critères sont arrêtés en avril 2018. **En l'absence de réunion de la 3C et de tout calendrier prévisionnel en la matière, ce référentiel n'a cependant pas pu être adopté.**

3. La pertinence du dispositif et, plus particulièrement, le choix de la 3C pour organiser la procédure de reconnaissance publique des labels privés, apparaît discutable.

La procédure de reconnaissance publique des labels privés n'est donc **pas effective**. Plusieurs raisons expliquent **non seulement ces délais** mais laissent plus généralement craindre l'**inadaptation** du dispositif.

L'inscription de cette mission parmi celles de la 3C semble peu pertinente pour les raisons suivantes :

- le commerce équitable est **très peu représenté au sein de la 3C** : le fait qu'un seul expert du sujet soit présente parmi les 45 membres explique la nécessité ressentie de créer un groupe technique impliquant des personnalités extérieures à la commission ;

- les missions très larges qui sont confiées à la 3C – conseiller les pouvoirs publics sur la situation des commerces en France et leur contribution au développement de l'économie et de l'emploi – font du commerce équitable une préoccupation qu'il est euphémistique de qualifier de **périphérique** ;

- de l'aveu même de la direction générale des entreprises (DGE) qui assure le secrétariat de la 3C, **le ministère ne dispose pas des moyens et de l'expertise suffisants** pour permettre la mise en œuvre, dans de bonnes conditions, de cette reconnaissance.

Il est donc permis de douter de la capacité de la 3C à mettre en œuvre une procédure efficace de reconnaissance des labels de commerce équitable alors même que la demande de la part des acteurs du secteur est forte.

Proposition n° 6 : *Confier la mission de reconnaissance publique des labels privés de commerce équitable à une autre instance que la commission de concertation du commerce (3C). À tout le moins, renforcer la présence des représentants du commerce équitable au sein de la 3C.*

V. UNE LOI QUI A ACCOMPAGNÉ L'EMBELLIE DU TOURISME EN FRANCE

Le développement touristique constitue un volet essentiel de la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques. Le dispositif législatif couvre un large spectre de mesures : l'extension du travail dominical à travers la création de « zones touristiques internationales », qui ont la possibilité d'ouvrir le dimanche, de même que les commerces situés dans les 10 plus grandes gares de France, ou la fin de la parité tarifaire sur les tarifs hôteliers exigée par les plateformes de réservation en ligne, ce qui permet aux hôteliers de retrouver un contact direct avec leurs clients, et, par là même, la gestion de leur politique commerciale.

Pour les responsables d'Atout France, auditionnés par vos corapporteurs, la loi Macron est intervenue dans un contexte favorable qui a entraîné la venue de 700 000 touristes supplémentaires. Sur le premier semestre 2018 la France aurait repris des parts de marché à l'Espagne. Plus d'un milliard d'euros d'investissements sont programmés, il existe aujourd'hui 72 projets hôteliers sur Paris, qui, en juin, a connu un taux d'occupation hôtelier de 90 %. Atout France espère obtenir d'ici 2020 une croissance de 20 % des investissements touristiques.

Vos corapporteurs ont relevé un certain optimisme chez les professionnels du tourisme mais il nous reste du chemin à parcourir pour rétablir les conditions d'une concurrence saine entre l'économie numérique et l'économie traditionnelle, ainsi que pour alléger les normes qui entravent le développement de l'économie touristique.

A. L'ÉLARGISSEMENT DES POSSIBILITÉS DE TRAVAIL DOMINICAL ⁽¹⁾

Il n'est pas sérieusement contestable que la fermeture des magasins le week-end entravait la venue de touristes étrangers ou les conduisait à abréger leur séjour.

La loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques a harmonisé et simplifié la réglementation relative à l'ouverture dominicale des commerces en créant de nouvelles zones géographiques au sein desquelles il peut être dérogé au repos dominical sans autorisation administrative préalable : ce sont les zones touristiques internationales (ZTI) qui répondent à la

(1) Les articles de la « loi Macron » examinés à ce titre sont :

- *article 243 : autorisation d'ouverture dominicale des établissements de vente au détail à disposition des biens et des services et qui sont situés dans les zones touristiques caractérisées par une affluence particulièrement importante de touristes ;*
- *articles 246 et 247 : contreparties aux autorisations dérogatoires accordées dans les zones touristiques internationales, les zones touristiques et les zones commerciales ;*
- *article 248 : extension aux commerces alimentaires du régime dérogatoire des zones touristiques internationales et des commerces situés dans l'emprise des gares ;*
- *article 249 : nouveau régime applicable aux commerces situés dans l'emprise d'une gare.*

nécessité de développer le potentiel touristique de la France, en adaptant les conditions d'ouverture des commerces le dimanche et en soirée à la réalité de la fréquentation de certaines zones géographiques, caractérisées par une affluence exceptionnelle de touristes ⁽¹⁾.

Vos corapporteurs considèrent que l'équilibre de la vie personnelle et familiale est primordial. De ce fait le travail dominical doit demeurer une exception, limitée à certaines zones touristiques ou à forte fréquentation comme les gares.

Au-delà du développement touristique, les possibilités offertes par la loi ont amélioré la situation du commerce traditionnel par rapport aux sites de ventes en ligne, permis le développement de l'emploi et répondu à l'attente de salariés qui, par exemple, grâce aux repos compensateurs, peuvent économiser le coût d'un jour de garde d'enfants.

Il semble néanmoins, au vu des auditions réalisées, que des ajustements de la loi de 2015 soient nécessaires : effectivement il est difficile d'expliquer pourquoi les commerces situés place de la République à Paris mais dans le 3^{ème} arrondissement peuvent ouvrir le dimanche, alors que ceux situés de l'autre côté de la place, qui relèvent du 11^{ème} arrondissement, ne le peuvent pas. Nous devons également être sensibles à la situation des commerces familiaux pour lesquels le travail dominical équivaut à travailler sept jours sur sept. D'une manière plus générale la législation relative au travail dominical mérite d'être considérablement simplifiée car elle est parfois illisible.

1. Le dispositif législatif

a. Une législation parfois confuse

À l'exception des commerces de détail alimentaire ⁽²⁾, la loi garantit le respect du volontariat du salarié pour travailler le dimanche à travers la conclusion d'un accord collectif ou territorial. À défaut d'accord, les établissements de moins de onze salariés peuvent recourir à une décision unilatérale de l'employeur après consultation des salariés concernés et approbation de la majorité d'entre eux. Ces accords, ou à défaut ces décisions unilatérales, doivent prévoir des contreparties pour les salariés, notamment salariales mais, l'application de ces principes peut conduire à des situations confuses.

b. Les dérogations au travail dominical antérieures à la loi

Un employeur ne peut occuper un salarié plus de 6 jours par semaine. Un repos hebdomadaire d'une durée minimale de 24 heures consécutives doit donc

(1) Les ZTI sont définies par le Gouvernement, après concertation avec les maires des villes concernées et les organisations professionnelles et syndicales du commerce, 21 zones touristiques internationales ont été créées à ce jour : 12 à Paris et 9 en région

(2) Dont le régime juridique est prévu par l'article L.3132-25-5 du code du travail

être respecté. Et, comme le précise l'article L. 3132-3 du code du travail : « Dans l'intérêt des salariés, le repos hebdomadaire est donné le dimanche ».

Il existe cependant plusieurs dérogations permettant d'organiser le travail ce jour-là, dans le secteur privé :

– dans les établissements, dont le fonctionnement ou l'ouverture est rendu nécessaire par les contraintes de l'activité ⁽¹⁾ ;

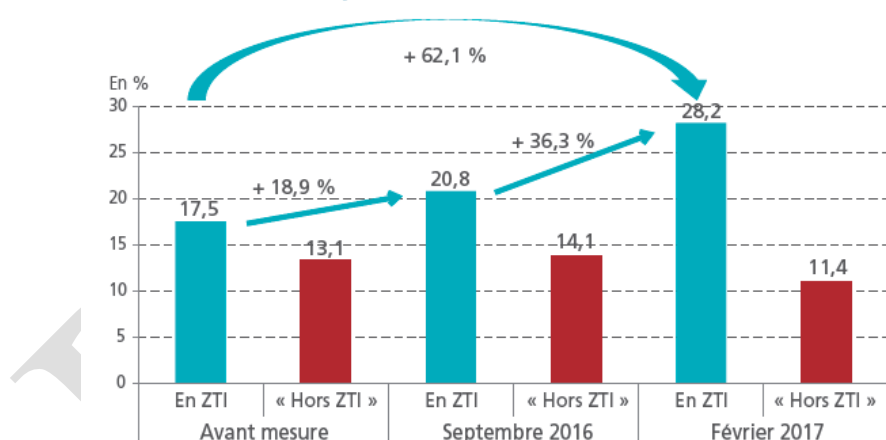
– dans les établissements dont l'activité exclusive ou principale est la vente de denrées alimentaires au détail ;

– dans les industries ou les entreprises industrielles, si une convention ou un accord collectif étendu prévoit la possibilité d'organiser le travail de façon continue.

c. Les apports de la « loi Macron »

La loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques autorise l'ouverture le dimanche et en soirée (de 21 heures à minuit) des commerces situés dans les « zones touristiques internationales » (ZTI).

Graphique 1 : Taux d'ouverture dominicale des commerces avant la création des ZTI, en septembre 2016 et en février 2017



Lecture : en septembre 2016, le taux d'ouverture dominicale des commerces parisiens situés en ZTI était de 20,8 % et de 14,1 % hors ZTI. Entre le mois de septembre 2016 et février 2017, le nombre de commerces parisiens situés en ZTI ouverts le dimanche a augmenté de 36,3 %.

« Hors ZTI » : commerces parisiens situés en dehors des ZTI mais dans un environnement comparable aux ZTI (encadré).

(1) La liste complète des activités concernées figure à l'article R. 3132-5 du code du travail.

i. Les zones touristiques internationales (article L. 3132-24 du code du travail) ⁽¹⁾

Le dispositif des ZTI autorise un assouplissement majeur de la loi en matière de travail dominical : le travail dominical est possible dans ces zones moyennant des compensations pour les salariés.

Dans les établissements de 11 salariés et plus, le travail dominical au sein de ces zones ⁽²⁾ exige la conclusion d'un accord collectif, répondant aux mêmes exigences que pour les zones commerciales et les zones touristiques non internationales, et est soumis aux mêmes règles de volontariat renforcé.

Les commerces alimentaires situés en ZTI ne sont pas exclus de la possibilité de travail dominical après 13 heures, contrairement à ceux situés au sein des autres zones touristiques et à ceux situés en zones commerciales, mais le régime « ZTI » leur est applicable après 13 heures, ce qui signifie qu'il existe une exigence d'accord collectif, de volontariat « renforcé », de majoration de salaire spécifique prévue par l'accord, et d'obligation de mesure de conciliation entre la vie professionnelle et la vie personnelle, dont la compensation de la garde d'enfants.

Il convient de relever que le poids des contreparties n'est cependant généralement pas compatible avec les niveaux de marge des commerces familiaux ou alimentaires.

(1) Les articles de la « loi Macron » concernant la création et la définition des zones touristiques sont les suivantes :

- article 242 : définition des zones touristiques internationales ;
- article 245 : procédure de création des zones touristiques internationales et des zones commerciales ;
- article 257 : classement comme « zone touristique », de plein droit, des communes d'intérêt touristique ou thermales et des zones touristiques d'affluence exceptionnelle ou d'animation culturelle permanente créées en application de l'article L. 3132-25 du code du travail.

(2) Pour les commerces ne bénéficiant pas d'une dérogation de plein droit sectorielle

ii. Les commerces de détail situés dans les gares (article L. 3132-25-6 du code du travail)

Pour tous les commerces situés dans l’emprise de gares connaissant une affluence exceptionnelle mais non comprises dans les zones dérogatoires, le travail dominical est possible sur la base d’un arrêté conjoint des ministres des transports, du commerce et du travail, et dans les mêmes conditions d’accord collectif et de volontariat que pour les autres catégories de zones touristiques.

Il s’agit donc d’un assouplissement, qui concerne très peu de commerces. La mesure aligne partiellement les grandes gares sur le régime des aéroports, qui bénéficient de longue date d’une dérogation, de plein droit.

Paris	Province
Gare Saint-Lazare	Avignon-TGV
Gare du Nord	Bordeaux Saint-Jean
Gare de l’Est	Lyon Part-Dieu
Gare Montparnasse	Marseille Saint-Charles
Gare de Lyon	Montpellier Saint-Roch
Gare d’Austerlitz	Nice-Ville

iii. Le remplacement des communes d’intérêt touristique ou thermal par les zones touristiques

La spécificité des communes touristiques est reconnue ; depuis 1905 elles bénéficient d’une dérogation au code du travail, permettant l’ouverture dominicale des magasins.

La loi Macron supprime cette dérogation de plein droit au profit d’un régime de dérogation conventionnelle, c’est-à-dire subordonnée à un accord collectif (de branche, de groupe, d’entreprise ou d’établissement ou, pour les entreprises sans délégué syndical, par un salarié mandaté avec approbation par référendum.

La loi instaure également le volontariat, ce qui n’était pas le cas jusqu’ici. Un commerce en zone touristique dont un ou quelques salariés refuseraient de continuer à travailler le dimanche devra les conserver dans ses effectifs et soit renoncer à l’ouverture dominicale, soit trouver d’autres salariés (qui pourront également refuser le travail du dimanche, ce qui ne constitue pas un motif licite de non-embauche...).

Pour les petites entreprises, souvent familiales, le travail dominical se traduisait par l’octroi d’un repos compensateur et non par un surcroît de rémunération. Les acteurs rencontrés en audition ou sur le terrain par vos corapporteurs souhaitent garder ce système, remis en cause par la loi Macron, dont l’article 257 imposait, dès cet été, l’entrée en vigueur des nouvelles dispositions en

matière de sur-rémunération ; délai jugé trop court, d'autant qu'au 1^{er} août la saison n'était pas achevée. Cela pourrait conduire à des fermetures de commerce le dimanche. Or, l'ouverture de ces commerces est indispensable à l'animation des centres-villes.

Il serait souhaitable que dans l'immédiat des instructions soient données à l'inspection du travail afin que d'éventuels manquements ne soient pas sanctionnés, dès lors qu'ils résulteraient de la méconnaissance de la loi et que, au contraire, l'inspection réalise un travail de pédagogie.

iv. Les dimanches du maire

La loi Macron en augmente le nombre, qui passe de 5 à 12, mais aucun plancher n'est finalement imposé au maire. Le maire peut donc n'en accorder aucun.

2. Le bilan

Il convient de ne pas se méprendre sur la portée de la loi, l'élargissement des possibilités de travail dominical ne signifie pas qu'il existe une obligation d'ouverture, seuls les commerces qui y trouvent un intérêt ouvrent le dimanche. Les tableaux ci-dessous montrent bien que, même dans les ZTI, l'ouverture dominicale est loin d'être la règle. Aussi, vos corapporteurs sont-ils frappés par l'extrême disparité des situations.

Taux d'ouverture dominicale dans les ZTI hors de Paris en 2017

ZTI	En %		
	janvier	mai	août
Deauville	72	79	+ de 80
Dijon	- de 10	- de 10	- de 10
La Baule-Escoublac	49	61	70
Serris - Val d'europe	+ de 80	+ de 80	+ de 80
Cannes*	10	52	32
Nice	32	30	38
Cagnes-sur-Mer	26	32	31
Antibes	12	26	25
Saint-Laurent-du-Var	37	42	57
Total ZTI hors de Paris	25	37	36

* Le taux d'ouverture dominicale est particulièrement élevé dans la ZTI de Cannes au mois de mai 2017 (52 %) car l'enquête a été effectuée le jour de l'ouverture du Festival de Cannes.

Lecture : 57 % des commerces de la ZTI de Saint-Laurent-du-Var étaient ouverts le dimanche en août 2017 contre 37 % en janvier 2017. Cela équivaut à un accroissement de 62 % du nombre de commerces ouverts le dimanche dans cette ZTI.

Source : enquête auprès des ZTI hors de Paris, DGE.

a. Des disparités géographiques

Le nombre de commerces de détail ouverts le dimanche a augmenté de 62 % dans l'ensemble des ZTI de Paris entre septembre 2015, date de leur création, et février 2017. Ainsi, 28,2 % des commerces des ZTI parisiennes étaient ouverts le dimanche en février 2017, contre 20,8 % en septembre 2016 et 17,5 % lors de l'entrée en vigueur de la mesure⁽¹⁾.

L'augmentation du taux d'ouverture dominicale est importante pour les commerces de produits de luxe et les autres magasins non alimentaires.

Cette progression correspond à une augmentation d'environ un millier d'établissements en dix-huit mois (+ 62,1 %). En revanche, le taux d'ouverture dominicale « hors ZTI » n'a que légèrement augmenté entre septembre 2015 et septembre 2016.

Ce taux a légèrement diminué « hors ZTI ». Les commerces de zéro ou un salarié et de plus de dix salariés ont profité de la mesure, au contraire de ceux de deux à dix salariés. Les effets sont également différenciés selon les ZTI.

L'évolution de l'ouverture dominicale des commerces dans les ZTI parisiennes est très variable d'une zone à une autre. Ainsi, les ZTI Montmartre et Le Marais, qui atteignaient en février 2017 un taux d'ouverture dominicale supérieur à 70 %, présentaient déjà en septembre 2015 un taux d'ouverture de près de 55 % pour la première et de plus de 45 % pour la seconde. Ces ZTI incluent en effet deux des sept zones touristiques parisiennes dont les contours avaient été successivement délimités en 1994, 2000 et 2005. *A contrario*, les taux d'ouverture dominicale des ZTI Haussmann, Saint-Honoré-Vendôme et Rennes-Saint-Sulpice étaient encore inférieurs à 10 % en février 2017.

La plus forte hausse du nombre de commerces ouverts le dimanche – un triplement entre septembre 2015 et février 2017 – est observée dans la ZTI de Saint-Germain. Le nombre de commerces ouverts le dimanche a également fortement augmenté dans les ZTI Rennes-Saint-Sulpice, Champs-Élysées-Montaigne et Les Halles, où il a plus que doublé (voire presque triplé dans la ZTI Rennes-Saint-Sulpice).

En province le bilan est beaucoup plus contrasté et il est difficile d'en tirer des conclusions précises.

b. Des constats différents selon la structure du magasin

Tous les secteurs sont concernés par la hausse du nombre de commerces ouverts le dimanche dans les ZTI parisiennes. Dans le secteur du luxe, le taux d'ouverture dominicale a progressé de 11,2 % à 19,3 % entre septembre 2015 et février 2017, soit une hausse de 74,2 % du nombre de

(1) Lettre de la direction générale des entreprises (DGE), novembre 2017

commerces ouverts le dimanche. Dans les « autres commerces non alimentaires », le taux d'ouverture dominicale a progressé de 15,7 % à 27,0 %, soit une hausse de 70,8 %. Dans le secteur du luxe, la hausse a été plus forte au début de la mise en œuvre de la mesure (hausse de 49,2 % du nombre de commerces ouverts le dimanche entre septembre 2015 et septembre 2016) tandis que l'ouverture le dimanche des autres commerces non alimentaires s'est développée un peu plus tardivement (+ 43,9 % entre septembre 2016 et février 2017). La proportion de commerces alimentaires ouverts le dimanche, déjà élevée avant la création des ZTI (43,5 %), dépassait les 50 % en février 2017. En effet, les commerces alimentaires bénéficiaient déjà de dérogations leur permettant d'ouvrir le dimanche jusqu'à 13 heures.

i. Pour les grands magasins le bilan est positif

Une mutation profonde du commerce est actuellement en cours avec le développement de l'économie numérique, qui entraîne une profonde déstabilisation du commerce. Les responsables de grands magasins auditionnés par vos corapporteurs ont indiqué que, pour eux, le retour d'expérience était très positif et avait conduit à des embauches y compris en contrat à durée indéterminée (CDI) ^{(1) (2)}.

Ils ont souligné que les compensations offertes étaient suffisantes pour disposer de volontaires. Les responsables de Darty, en particulier, ont indiqué que les accords avaient été signés par l'ensemble des personnels et qu'au final ils avaient eu plus de volontaires pour travailler le dimanche que de places disponibles. Ils ont également insisté, ce qui relève du bon sens, sur le fait qu'il n'y avait de demande d'ouverture le dimanche que lorsque cela était rentable pour eux et que, s'ils souhaitaient des ouvertures supplémentaires dans certaines villes, cela n'était pas généralisable à l'ensemble du territoire et que leur posture était d'abord pragmatique.

ii. Pour les petites surfaces le bilan est plus mitigé

Pour les petites entreprises, souvent familiales, la modification des compensations exigées rend problématique l'ouverture dominicale (cf. *Infra*).

iii. Une faible hausse de l'ouverture dominicale des commerces de taille moyenne

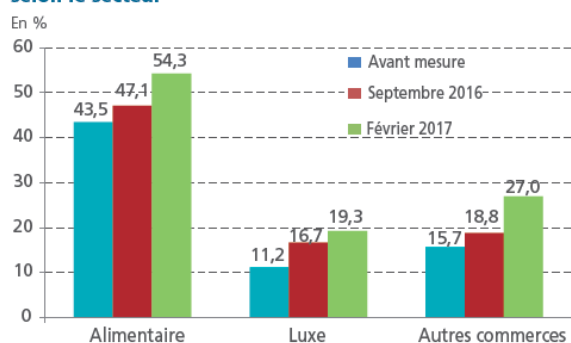
Lors de l'entrée en vigueur de la mesure, en septembre 2015, les commerces de taille moyenne (employant entre deux et dix salariés) présentaient le taux d'ouverture dominicale le plus élevé dans les ZTI parisiennes : 18,2 % contre 17,5 % pour les commerces de zéro ou un salarié et 14,2 % pour les commerces de plus de dix salariés. Mais, alors que ce taux est resté pratiquement

(1) Par exemple, pour 4 magasins Darty a embauché en CDI 40 personnes sur un total de 250.

(2) Par exemple, le centre Beaugrenelle, à Paris, enregistre le dimanche trois fois plus de clients qu'en semaine (45 000, qui représentent entre 18 et 20 % du chiffre d'affaire).

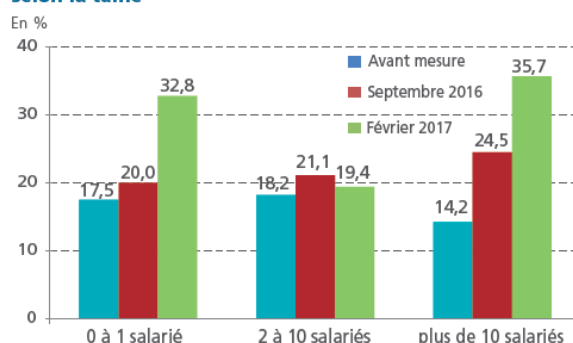
inchangé pour les commerces de taille moyenne (19,4 % en février 2017), il a doublé dans les deux autres catégories ⁽¹⁾. En effet, pour ouvrir le dimanche, il est préférable d'atteindre une taille critique afin de pouvoir faire « tourner » les salariés volontaires ou, au contraire, d'employer très peu de salariés, ce qui diminue les contraintes liées à la négociation des contreparties (rémunération majorée des heures travaillées le dimanche, repos compensateur, etc.).

Graphique 2 : Taux d'ouverture dominicale en ZTI à Paris selon le secteur



Lecture : 19,3 % des commerces de luxe en ZTI étaient ouverts le dimanche en février 2017 contre 16,7 % en septembre 2016 et 11,2 % avant la mise en place des ZTI.
Source : enquête auprès des ZTI à Paris, DGE.

Graphique 3 : Taux d'ouverture dominicale en ZTI à Paris selon la taille



Lecture : 35,7 % des commerces dont l'effectif est de plus de 10 salariés situés en ZTI étaient ouverts le dimanche en février 2017 contre 24,5 % en septembre 2016 et 14,2 % avant la mise en place des ZTI.
Source : enquête auprès des ZTI à Paris, DGE.

iv. La mutation du commerce et ses exigences

Une mutation profonde du commerce est actuellement en cours, sous la pression de la croissance de l'économie numérique, qui entraîne une profonde déstabilisation de certains commerces (par exemple les librairies). L'un des avantages de la commande en ligne de produits est qu'elle est disponible 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7, et s'accompagne de délais de livraison extrêmement brefs. Nos interlocuteurs ont donc insisté sur cette dimension et sur le fait que l'ouverture dominicale des commerces n'était pas là pour répondre uniquement à une demande touristique.

3. Des améliorations à apporter

Lors des auditions, auxquelles vos corapporteurs ont procédé, des demandes d'amélioration ont été formulées. Vos corapporteurs sont d'accord avec l'idée que Paris doit constituer une seule zone touristique internationale. L'inadaptation des règles applicables au commerce alimentaire est sans doute réelle mais, en même temps, il semble difficile d'exonérer les commerces alimentaires qui souhaitent ouvrir le dimanche après 13 heures des compensations offertes aux salariés des autres commerces.

(1) En février 2017, environ un tiers des établissements parisiens de zéro ou un salarié (32,8 %) et de plus de dix salariés (35,7 %) étaient ouverts le dimanche.

– Faut-il aligner les règles applicables aux commerces alimentaires sur celles applicables à l'ensemble des commerces ?

Vos corapporteurs estiment que la question de la modification de cette législation ne se pose que dans les zones où l'ensemble des commerces peuvent ouvrir le dimanche. Leurs réflexions sur l'ouverture le dimanche après-midi des commerces alimentaires sont donc limitées à ces zones et **il ne saurait en aucun cas être question de promouvoir une ouverture des commerces alimentaires le dimanche après-midi étendue à toute la France.**

L'article L. 3132-25-5 du code du travail exclut les commerces alimentaires du bénéfice des dérogations des zones touristiques autres qu'internationales (art. L. 3132-25) et des zones commerciales (art. L. 3132-25-1). La fédération du commerce de détail, lors de son audition, a jugé que cette exclusion était illisible pour le public et que son impact est lourd pour le commerce alimentaire particulièrement développé dans les zones touristiques. C'est pourquoi, elle propose la suppression de cette discrimination par la suppression de l'article L. 3132-25-5 du code du travail.

Vos corapporteurs sont réservés sur cette proposition pour plusieurs raisons :

- la première est le fait que dans cette hypothèse, l'alignement des compensations dues aux salariés sur les autres commerces pourrait être dommageable aux petites structures ;.

- il n'est sans doute pas souhaitable de faire du travail dominical une possibilité offerte à l'ensemble du territoire ;

- il est néanmoins exact que la fermeture à 13 heures des magasins alimentaires dans des zones où l'ensemble des commerces sont ouverts est illisible.

La question de l'uniformisation des règles de compensation applicables aux commerces alimentaires, indépendamment de leur surface, se pose également.

Le quatrième alinéa de l'article L. 3132-13 du code du travail, impose une majoration de salaire d'au moins 30 % aux commerces de détail à prédominance alimentaire dont la surface de vente excède 400 m². Seule la surface de vente du magasin est prise en compte : la loi instaure donc un traitement différencié, y compris à emploi identique, entre les salariés d'une même entreprise selon la surface du magasin auquel ils sont affectés, critère qui est à l'évidence générateur d'effets de seuil.

Certains des interlocuteurs entendus y voient une discrimination injustifiée pour les raisons suivantes :

– aucune des autres dérogations permanentes de droit (notamment celles accordées aux bureaux de tabac, hôtels, cafés et restaurants, fleuristes, promoteurs immobiliers, péages, loueurs de voitures, magasins d'ameublement, de bricolage,...) n'est assortie par la loi d'une majoration de salaire minimale – conformément à la logique même de ces dérogations, selon laquelle, pour certaines activités, le travail dominical fait suffisamment partie des conditions normales de fonctionnement pour ne pas exiger de dérogation individuelle, malgré le principe du repos dominical. Le commerce de détail à prédominance alimentaire exercé dans des magasins de plus de 400 m² est donc la seule activité économique devant être assujettie dans ce cadre à des coûts de fonctionnement supérieurs à ceux des autres jours de la semaine ;

– le commerce alimentaire est le seul secteur où la dérogation ne porte que sur une demi-journée ;

– pour les commerces alimentaires de plus de 400 m², et seulement pour eux, les jours fériés travaillés viendront désormais en déduction des dimanches accordés par le maire, dans la limite de trois dimanches ⁽¹⁾.

Vos corapporteurs comprennent ces récriminations, qui pour certaines sont justifiées, mais, ils estiment qu'une modification de la législation ne peut être envisagée que sur les zones où un grand nombre de magasins est ouvert le dimanche et non à l'ensemble du territoire car, ils sont attachés à ce que le travail dominical demeure l'exception.

(1) Pour les représentants de ces professions auditionnés par vos corapporteurs, cette différence de traitement entre commerces (selon la surface ou selon la dominante alimentaire) :

- ne repose sur aucune justification objective ;
- aboutit à exiger des entreprises de la branche qu'elles chôment la totalité des jours fériés pour pouvoir bénéficier de tous les dimanches du maire : il s'agit en effet d'une imputation de chaque jour férié travaillé sur le crédit de dimanches effectivement accordé par le maire, ce qui implique que dans une commune n'autorisant que trois dimanches dans l'année, ceux de décembre par exemple, aucun d'entre eux ne pourra être utilisé par un magasin ayant choisi d'ouvrir trois jours fériés dans l'année (y compris celui au titre de la journée de solidarité). À titre d'exemple, les maires de Nantes et Clermont donnent 3 dimanches, donc une enseigne n'en ouvre aucun ;
- la restriction touche le magasin dans son ensemble : peu importe qu'aucun salarié ne soit commun entre les jours fériés travaillés et les dimanches du maire, alors même que les régimes juridique respectifs du dimanche et des jours fériés n'ont aucun point commun ;
- pour les salariés concernés, ceci s'est traduit par une diminution de salaire sur l'année, du fait du paiement double tant des jours fériés travaillés que des dimanches du maire.

S'agissant des dimanches du maire, en l'absence de plancher et en l'absence de tout droit de tirage individuel, il n'y a donc globalement pas d'assouplissement : d'une part, le nombre de dimanche n'augmente pas forcément (un maire peut continuer à n'accorder aucun dimanche, et un maire qui souhaite en accorder plus de 5 peut être bloqué par l'établissement public de coopération intercommunale) ; lorsque ce nombre de dimanche augmente, le volontariat et la fixation jusqu'à un an à l'avance rigidifient le régime.

Pour ces commerces, la réglementation du travail de nuit devrait, là aussi, être précisée (seuil de 21 heures ou 22 heures), à la suite de la décision Société Séphora du Conseil constitutionnel ⁽¹⁾.

- Au final, vos rapporteurs retiennent les propositions suivantes :

Proposition n° 7 : *Simplifier les règles d'ouverture dominicale des magasins figurant dans le code du travail.*

Proposition n° 8 : *Offrir aux commerçants l'équivalent d'un « rescrit fiscal », c'est-à-dire la possibilité de saisir d'une demande d'avis, opposable, l'administration du travail en cas de doute sur l'application de la réglementation sur l'ouverture dominicale, la non-réponse valant approbation.*

Proposition n° 9 : *En matière de non-respect de la réglementation sur le travail dominical et d'application de mesures législatives nouvelles, imposer à l'inspection du travail l'envoi d'un avertissement avant toute procédure de sanctions ; la sanction n'intervenant qu'en cas de refus de se conformer aux dispositions législatives.*

Proposition n° 10 : *Nécessité de faire de Paris une seule zone touristique internationale (ZTI). Il est difficile d'avoir à Paris une multitude de ZTI (12 actuellement). Une zone unique favoriserait Paris dans la concurrence avec les autres capitales européennes. À cet égard, il existe probablement une lacune à combler dans le processus de création des ZTI, en prévoyant la consultation des chambres de commerce et d'industrie, dont le point de vue serait sans doute pertinent dans la définition géographique de ces zones.*

Proposition n° 11 : *Nécessité de limiter dans le temps (cinq ans ?) la durée des arrêtés préfectoraux d'ouverture dominicale des commerces.*

Proposition n° 12 : *Nécessité de clarifier les règles d'ouverture tardive des commerces au-delà de 21 heures.*

(1) décision n° 2014-373 QPC du 4 avril 2014

B. LA RÉGULATION DES PLATEFORMES DE RÉSERVATION EN LIGNE ⁽¹⁾

La loi Macron est intervenue pour mettre fin aux abus de position dominante relevés en 1995 par l'Autorité de la concurrence, qui a acté les engagements de Booking.com à : « 1) *supprimer l'obligation de parité tarifaire, pas seulement à l'égard des OTA (agences de voyage en ligne) concurrentes, mais également à l'encontre des canaux hors ligne des hébergements ainsi qu'aux tarifs non publiés ni commercialisés en ligne proposés par les hôtels ; 2) supprimer totalement l'obligation de parité des disponibilités ; 3) ne pas mettre en œuvre de mesures équivalentes aux obligations de parité actuelle ».*

Le but essentiel de ces engagements était de faire en sorte que les hôteliers retrouvent leur autonomie commerciale. **Mais aujourd'hui nous sommes confrontés à une autre problématique** avec des sites de réservation en ligne de logements qui permettent aux propriétaires de multiplier les locations de courte durée, provoquant un effet d'éviction des locataires modestes, très inquiétant. Il apparaît que sur ce point la loi de 2015 devra être modifiée.

En effet les problèmes posés sont de nature différente :

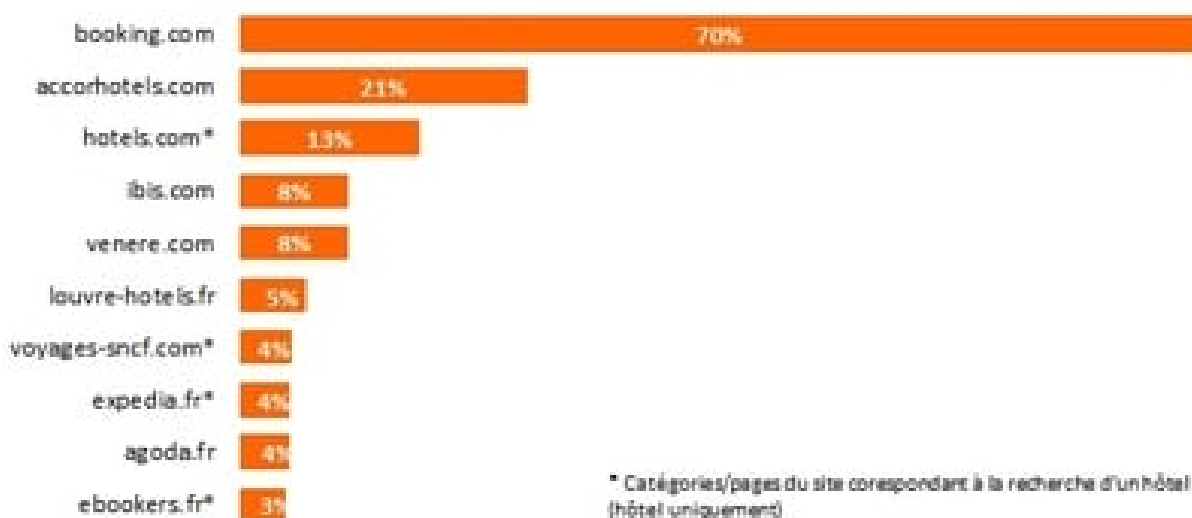
- pour les chambres d'hôtel la question essentielle est celle de la captation d'une partie excessive de la plus-value des hôteliers par des entreprises ne payant pas d'impôts en France ; en revanche la question de la liberté de la politique commerciale et tarifaire des hôteliers est en grande partie réglée par les améliorations apportées par la loi Macron ;

- pour les chambres d'hôtes les plateformes constituent un outil irremplaçable pour faire venir des touristes dans des zones rurales et, de ce point de vue, jouent un rôle positif car les gîtes n'auraient pas les moyens d'investir en frais publicitaires pour capter une clientèle venue du monde entier ;

- la location de logements de manière temporaire avec des plateformes de type Airbnb pose de graves problèmes de déséquilibres du secteur locatif. Elle doit sans doute faire l'objet d'aménagements, d'une réforme de son mode de taxation et d'une lutte contre les violations de la réglementation.

(1) Dans la « loi Macron », cette question est traitée par l'article 133 : rapports entre hôteliers et plateformes de réservation en ligne.

Top 10 des sites marchands les plus visités par les e-shoppers d'hôtels
(en % des consommateurs ayant recherché des hôtels sur les sites marchands)



1. Les chambres d'hôtel : la captation d'une part importante de la plus-value

Le seul site Booking.com réalise près du tiers des réservations d'hôtel dans le monde. Sa puissance en fait un acteur incontournable du secteur hôtelier, en situation potentielle d'abus de position dominante.

Il ressort des auditions réalisées par vos rapporteurs qu'une part trop importante de la plus-value du secteur est captée par les plates-formes de réservation en ligne, qui prélèvent entre 15 et 20 % du prix des chambres, ce qui est effectivement considérable au regard du service rendu. L'Autorité de la concurrence, en coordination avec la Commission européenne et les autorités nationales italienne et suédoise, a obtenu en 2015 de Booking.com des engagements particulièrement étendus pour stimuler la concurrence entre plateformes de réservation en ligne et redonner aux hôtels davantage de liberté en matière commerciale et tarifaire.

La loi Macron a donc d'abord renforcé, en l'intégrant dans la loi, les termes de l'accord intervenu entre Booking et les autorités de la concurrence de ces trois pays.

L'accusation d'abus de position dominante n'est pas à écarter si nous considérons que la marge bénéficiaire du groupe Priceline (propriétaire de Booking) s'élevait à 35,5 % du chiffre d'affaires en 2013, correspondant à un bénéfice de 2,4 milliards de dollars⁽¹⁾, et se situait malgré une croissance

(1) Source Autorité de la concurrence rapport du 21 avril 2015 : Le groupe Priceline est un des principaux acteurs mondiaux de la réservation d'hôtels en ligne. Il exploite en particulier les sites suivants : Booking.com, géré par la société Booking.com B.V., un des principaux acteurs de la réservation

importante au même niveau en 2016 avec 10,7 milliards de dollars de chiffre d'affaires, pour 2,9 milliards de dollars de résultat opérationnel. En règle générale ces opérateurs utilisent toutes les recettes d'optimisation fiscale pour ne payer quasiment aucun impôts dans les pays où ils réalisent leurs opérations, ce qui a amené les services fiscaux français à opérer un redressement de 356 millions d'euros⁽¹⁾. En France, les hôteliers seraient plus de 90 % à disposer de leur page sur le site. En Europe, Booking capterait 60 % des réservations d'hôtels en ligne, contre 20 % pour son premier concurrent, Expedia, plus présent aux États-Unis. Un chiffre rend compte de la puissance de Booking il aurait investi 3,4 milliards de dollars en 2016 pour s'approprier la plupart des mots-clés des moteurs de recherche et, aujourd'hui, si nous souhaitons réserver directement un hôtel en allant sur son site la mention de Booking apparaît sur la même page que le site de l'hôtel⁽²⁾.

2. La liberté de la politique commerciale

Dans les contrats conclus avant la loi Macron avec les hôtels, Booking interdisait formellement à ces derniers de proposer des tarifs plus avantageux que ceux affichés sur la plateforme. Cette « clause de parité » a été contestée mi-2015 par les syndicats professionnels devant l'Autorité de la concurrence.

Ils ont obtenu gain de cause. La loi Macron a élevé au niveau législatif l'interdiction des clauses de parité. Les hôteliers peuvent désormais fixer le prix qu'ils souhaitent sur leurs propres canaux. Mais peu de clients pensent à téléphoner directement à l'hôtel pour obtenir un meilleur tarif que sur le site. Il faut d'ailleurs noter que les responsables de plateformes considèrent qu'un tel comportement du client serait anormal et que les visites de terrain réalisées par vos corapporteurs ont montré que les hôteliers, craignant de se retrouver déclassés dans les dernières pages de ces plateformes sous prétexte d'appréciations peu flatteuses des clients, n'utilisent guère la faculté qui leur est offerte.

Vos corapporteurs ont rendu visite à des chaînes hôtelières importantes, qui disposent de leur propre plateforme de réservation⁽³⁾ mais malgré leur puissance l'audience reste faible, et les hôteliers rencontrés indiquaient que la part de réservations provenant de Booking représente environ le cinquième du total, même pour de grandes chaînes hôtelières.

Les responsables des plateformes sont bien entendu réservés sur la disparition des clauses de parité tarifaire et soulignent le risque de « parasitisme »

d'hébergements en ligne ; Agoda.com (agence de voyages en ligne, basée à Singapour) ; Kayak.com (comparateur de sites de voyages) ; et Rentalcars.com (site de location de voitures). Le groupe Priceline a réalisé en 2013 un chiffre d'affaires de 6,8 milliards de dollars et un résultat opérationnel de 2,4 milliards de dollars, réalisant ainsi une marge opérationnelle de 35,5 %.

(1) Ce redressement est contesté par la société.

(2) Les OTA représentent en Europe et pour chaque année de la période 2011-2015 environ 70 % des réservations d'hôtels en ligne, les 30 % restants étant effectuées sur les sites internet des hôtels. Source : <http://www.coachomnium.com/images/pdt7rapport.impactcommercial2012.pdf>. 15.

(3) Accorhotels.com, par exemple.

des plateformes par des hôteliers qui les utiliseraient comme outil de communication pour entrer directement en relation avec le client. Aux yeux de vos corapporteurs ce risque est marginal et doit être regardé comme faible au regard d'un abus de position dominante évident et contre lequel il convient de lutter.

Ces mêmes responsables soulignent que les plateformes réalisent des investissements lourds en particulier en frais de communication avant la perception de toute rémunération, puisque l'hôtelier ne les rémunère qu'en cas de réservation. Mais cet argument n'est guère recevable, c'est la loi de tout commerce que d'investir avant d'en recevoir les dividendes.

En outre, pour être référencé en haut du classement, les hôteliers doivent donner leurs meilleurs prix ce qui limite le risque de « parasitisme », qui dans les faits n'est pas constaté.

Il est vrai, par contre, que les plateformes constituent des agences en ligne favorable aux petits hôtels qui n'ont pas les moyens de réaliser des dépenses publicitaires lourdes.

3. Les gîtes et chambres d'hôtes

La saturation du marché locatif à Paris et dans les grandes villes ou dans les villes balnéaires explique que le transfert d'une partie du parc locatif vers la location de courte durée déséquilibre le marché. Néanmoins, les plateformes sont très bénéfiques au tourisme rural, qui n'a pas les moyens d'investir dans des dépenses publicitaires. Il convient également de souligner que le problème essentiel du tourisme français réside dans sa trop grande concentration et les plateformes, dans la mesure où elles favorisent la diversification géographique du tourisme, jouent un rôle significatif en faveur de l'aménagement du territoire, en particulier pour les destinations trop petites pour accueillir un hôtel mais où l'apport du tourisme rural est essentiel au maintien sur place de la population.

Dans les grandes villes, Airbnb conduit à une modification de la structure de l'habitat de centre-ville et l'existence de « faux hôtels » n'est guère acceptable, aussi une obligation de recensement de l'hébergement touristique devrait-elle être mise en œuvre. La ville de Paris essaye de contrôler ce secteur et de faire respecter la règle des 120 jours de location par an mais cela n'est guère facile. L'impact d'Airbnb est réel pour les hôteliers dans le bas et le moyen de gamme mais n'a pas généré de chute drastique de la fréquentation hôtelière.

La collecte de la taxe de séjour pose un problème de détermination de son montant pour les résidences secondaires, utilisées pour des locations de courtes durées. Le fichier national des taxes de séjour est inexploitable et les plateformes souhaitent disposer d'un fichier central car pour le moment la collecte ne se fait que sur un seul barème, mais vos corapporteurs, s'ils entendent ces arguments considèrent qu'il appartient aux plateformes de s'adapter à la législation fiscale et

non l'inverse et, par voie de conséquence de mettre en place les moyens humains nécessaires.

4. Les propositions des rapporteurs

a. L'égalité de concurrence au regard de l'impôt

Beaucoup de plateformes de réservation en ligne, et en particulier les plus importantes, ne sont pas domiciliées en France et n'acquittent aucun impôt sur les sociétés.

Il serait bien entendu préférable que l'Union européenne dégage des solutions pour rétablir l'égalité de concurrence, qui figure dans l'ADN communautaire, mais l'exigence d'unanimité en matière fiscale rend illusoire l'émergence d'une telle solution.

Il est donc proposé de créer une taxe sur le chiffre d'affaires de ces plateformes, compatible avec le droit communautaire. Pour ne pas pénaliser les entreprises ayant un siège en France le montant acquitté par les établissements français serait **déductible de l'impôt sur les sociétés**, conformément au principe européen de concurrence libre et non faussée. De plus, afin de ne pas entraver la création d'entreprises, une exonération serait accordée pour les cinq premières années suivant la création.

Après consultations, il est apparu que le taux de 5 % constituait un seuil raisonnable eu égard aux marges bénéficiaires des plateformes de réservation. Il correspond à un niveau de taxation de 25 % pour une entreprise qui réaliserait une marge bénéficiaire de 20 % de son chiffre d'affaires, ce qui est cohérent avec le taux de l'impôt sur les sociétés.

Il est important de relever que cette proposition limitée au départ aux seules plateformes de réservation en ligne pourrait constituer un premier pas vers l'établissement d'un prélèvement fiscal sur les entités de commerce en ligne situées à l'étranger.

L'incapacité à agir de l'Union européenne est particulièrement sensible dans le domaine de la fiscalité, où pour le moment les pressions françaises pour la taxation des GAFA (Google, Apple, Facebook, Amazon) ont du mal à aboutir ; c'est pourquoi vos corapporteurs ont déposé une proposition de loi et un amendement sur le projet de loi de finances permettant de mieux appréhender sur le plan fiscal une part de la plus-value captée par les GAFA. Ils regrettent que leur amendement ait été rejeté en séance et notent que le Gouvernement britannique propose l'adoption d'un dispositif proche avec une taxe de 2 % sur le chiffre d'affaires.

b. La nécessité d'alléger des normes trop lourdes

Il s'avère que la loi Macron a été un outil de régulation efficace et que l'hôtellerie de plein air demande que ses dispositions lui soient étendues, il serait sans doute opportun de le faire.

Par ailleurs **les rapports de force que tentent d'imposer les opérateurs du numérique ne doivent pas être négligés**. Sur ce point, le rôle régulateur de l'État est irremplaçable. En effet l'hôtellerie constitue une activité de main d'œuvre non délocalisable. Or, un hôtel ferme chaque jour, souvent pour être transformé en meublé loué par l'intermédiaire d'Airbnb, ce qui permet d'échapper à une législation trop lourde et à des travaux de mise en conformité aux normes de sécurité trop coûteux et parfois mal compris (par exemple, la norme imposant que les chambres soient accessibles aux handicapés et non seulement un quota situé au rez-de-chaussée afin d'éviter l'installation d'un ascenseur dans des hôtels de deux étages, dont le coût est souvent prohibitif eu égard aux résultats de l'exploitation).

c. La nécessité de mettre fin à l'irresponsabilité des plateformes

Le régime d'irresponsabilité des plateformes doit être réglé au niveau européen. Le rôle passif d'hébergeur ne doit pas exclure la transparence.

L'enjeu est d'abord la directive « commerce électronique » de 2006. Il faut notamment une régulation du marché des mots-clés par un tiers de confiance numérique.

La question fiscale est aussi essentielle dans la mesure où il est vital de préserver la structure des petits commerces de centre-ville qui contribuent à l'animation des cités et à leur attractivité touristique.

En matière de taxe de séjour perçues par les plateformes plusieurs points sont à revoir : les sommes dues sont reversées au bout de 3 à 4 mois et donc difficiles à contrôler ; les chambres d'hôtes sont automatiquement classées en 1 étoile, ce qui n'est pas toujours pertinent et revient à une application arbitraire des taux, on applique à tout le monde le taux le plus bas voté par la commune et non le taux exact voté par la commune, alors qu'il est indispensable que la taxe de séjour reste entre les mains des collectivités.

d. La question des mots-clés

Il convient d'être très prudent vis-à-vis de la puissance des centrales d'achat. Le fait que Booking achète pour 1,5 milliard de mots-clés en Europe (et 3,5 milliards de dollars au niveau mondial) doit nous inciter à une très grande vigilance. Il conviendra sans doute que dans ses prochains travaux la commission des affaires économiques engage une réflexion sur la question de l'appropriation des mots-clés des moteurs de recherche par un acteur qui, par ce biais, peut causer des torts considérables à la concurrence.

e. Les offices du tourisme

Le développement des plateformes de réservation en ligne prive les offices du tourisme d'une de leurs fonctions. Pour pouvoir disposer de financements publics de manière pérenne ils doivent désormais s'investir dans l'animation culturelle et touristique des territoires, l'accueil des touristes pour leur indiquer des solutions d'hébergement ayant sans doute vocation à ne plus être qu'une activité marginale.

Proposition n° 13 : Établir un mécanisme de régulation de l'achat des mots-clés destinés à éviter l'abus de position dominante, dans le cadre de la révision de la directive européenne de 2006 sur le commerce électronique.

Proposition n° 14 : Instituer un taux d'imposition forfaitaire de 5 % du chiffre d'affaires des plateformes en ligne, déductible de l'assiette de l'impôt sur les sociétés.

Proposition n° 15 : Étendre les dispositions de la loi Macron à l'hôtellerie de plein air.

Proposition n° 16 : Durcir les sanctions en cas de non-respect de la législation relative aux locations saisonnières.

ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

I. AUDITIONS RELATIVES AU SECTEUR DE LA CONCURRENCE

- **Ministère de l'économie et des finances (cabinet de Bruno Le Maire)**
 - M. Malo Carton, conseiller PME, artisanat et commerce
 - Mme Virginie Beaumeunier, présidente de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF)
- **Commerce équitable France**
 - Mme Julie Stoll, déléguée générale
 - M. Stéphane Comar, fondateur et directeur de l'entreprise coopérative Ethiquable, fait partie de l'équipe technique qui a rédigé le dispositif de reconnaissance de la 3C
- **Direction générale des entreprises (DGE)**
 - M. Renaud Riche, adjoint au chef du service tourisme, commerce, artisanat et services
 - Mme Isabelle Richard, sous-directrice en charge du tourisme, du commerce, de l'artisanat et de la restauration
- **Mouvement des entreprises de France (MEDEF) ***
 - M. Nicolas Guérin, président du comité droit de la concurrence
 - Mme Christine Barattelli, rapporteure du comité droit de la concurrence à la direction droit de l'entreprise
 - M. Jules Guillaud, chargé de mission à la direction des affaires publiques
- **Agence des participations de l'État (APE)**
 - M. Martin Vial, commissaire aux participations de l'État
 - M. Jocelyn Escourrou, chargé de participations à la direction de participations industrie

- **Association française des entreprises privées (AFEP) ***
 - Mme Stéphanie Robert, directrice
 - Mme Emmanuelle Flament-Mascaret, directrice affaires commerciales et propriété intellectuelle
- **Autorité de la concurrence**
 - Mme Isabelle de Silva, présidente
 - M. Stanislas Martin, rapporteur général
 - M. Mathias Pigeat, chef du service de la présidente
- **Direction du transport aérien (DTA) de la direction générale de l'aviation civile (DGAC)**
 - M. Marc Borel, directeur du transport aérien
 - M. François Theoleyre, adjoint au directeur du transport aérien
 - Mme Caroline Gibon, cheffe du bureau de la régulation économique des aéroports à la sous-direction des aéroports de la direction du transport aérien
- **Association des avocats pratiquant le droit de la concurrence**
 - Mme Loraine Donnedieu de Vabres, avocate
 - Mme Anne-Laure-Hélène Desylouses, avocate
 - M. Olivier Billard, avocat
 - Mme Laurence Borrel Prat, avocate
- **Table ronde réunissant :**
 - **Fédération du commerce et de la distribution (FCD) ***
 - M. Alain Gauvin, président de la commission juridique
 - Mme Cécile Rognoni, directrice des affaires publiques
 - **Fédération française de la franchise (FFF) ***
 - M. Guy Gras, vice-président, en charge des affaires juridiques et déontologiques
 - Mme Agnès Parent, responsable juridique franchise et commerce
 - **Fédération du commerce coopératif et associé (FCA) ***
 - M. Alain Souilleaux, directeur juridique
 - Mme Alexandra Bouthelier, déléguée générale

- **Association française d'étude de la concurrence (AFEC)**
 - M. Jean-Louis Fourgoux, président
- **NEXTER ***
 - M. Stéphane Mayer, président de Nexter
 - Mme Laetitia Blandin, directeur de la communication externe

II. AUDITIONS RELATIVES AU TOURISME

- **Union des métiers et des industries de l'hôtellerie (UMIH) :**
 - M. Laurent Duc, président
 - M. Jean Virgile Crance, président du groupement national des chaînes
 - Mme Julie Besse, directrice du service juridique, des affaires réglementaires et européennes
 - Mme Gaëlle Missionier, directrice de la communication
- **Chambre de commerce et d'industrie de Paris**
 - M. Gérald Barbier, premier vice-président de la CCI Paris Île-de-France
 - Mme Céline Delacroix, secrétaire générale de la commission Commerce, direction des politiques juridiques et économiques
- **Expedia**
 - M. Philippe Bauer, directeur des affaires publiques
- **ETTSA (European Technology & Travel Services Association)**
 - M. Emmanuel Mounier, secrétaire général
- **Atout France**
 - - M. Christian Mantei, directeur général
 - - M. Yann Delaunay, secrétaire général
- **Darty-Fnac**
 - M. Ivan Michel, directeur exploitation de la Fnac,
 - Mme Claire Ponty, responsable affaires publiques, groupe Darty,

- M. François Gazuit, directeur général Darty Île de France
- **Ministère de l'économie et des finances**
 - Mme Emma Delfau, sous-directrice du tourisme, direction générale des entreprises
- **Offices de tourisme de France**
 - M. Christian Mourisard, président
 - M. Christophe Marchais, directeur général
- **Fédération de l'épicerie et du commerce de proximité**
 - M. Gérard Dorey, président
 - Mme Virginie Grimault, secrétaire générale
- **Alliance du commerce**
 - M. Yohann Petiot, directeur général
 - M. Guillaume Simonin, responsable des affaires économiques
 - M. Gabriel Favarel, consultant chez CLAI
- **Association nationale des élus des territoires touristiques (ANETT)**
 - Mme Géraldine Leduc, directrice générale
- **Fédération du commerce et de la distribution**
 - Mme Cécile Rognoni, directrice des affaires publiques
- **Groupe Orientis Gourmet (Kusmi Tea et Lov Organic)**
 - M. Sylvain Orebi, président
 - Mme Margaux Ripley, directrice des relations institutionnelles
- **Déplacement dans l'Hérault – Table ronde**
 - M. Guillaume Daléry, maire de Lamalou-les-Bains, président de l'office de tourisme Grand Orb
 - M. Jean-Louis Lafaurie, maire d'Hérépian
 - M. Luc Salles, maire de Villemagne-l'Argentière

- Mme Marie-Line Géronimo, maire de Combes
- M. Jacques Mendes, maire de Rosis
- M. Jean-Claude Boltz, maire de Saint-Geniès-de-Varensal
- M. Aurélien Manenc, maire de Lunas
- M. Serge Castan, maire d’Avène
- M. Yves Robin, maire du Poujol-sur-Orb
- M. Michel Poivey, adjoint au maire de Combes
- M. Michel Sallettes, adjoint au maire de La-Tour-sur-Orb
- Mme Gaëlle Poirion, présidente de l’office du tourisme du Minervois au Caroux en Haut-Languedoc
- M. Éric Rivoal, directeur du Rev’hôtel à Lamalou
- M. Pascal Bailly, directeur de Eau Thermale Avène l’Hôtel à Avène
- M. Luc Albert, président du comité LaRem Grand Orb
- M. Jean-Paul Belloc, conseiller municipal de Clermont-l’Hérault

- **Déplacement au Touquet**

* *Ces représentants d’intérêts ont procédé à leur inscription sur le répertoire AGORA des représentants d’intérêts de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), qui vise à fournir une information aux citoyens sur les relations entre les représentants d’intérêts et les responsables publics lorsque sont prises des décisions publiques.*

CONTRIBUTION DES CORAPPORTEURS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES (Mme Fadila Khattabi et M. Gilles Lurton)

INTRODUCTION

Les corapporteurs de la commission des Affaires sociales ont procédé à l'évaluation de quatre thèmes abordés par la loi 6 août 2015.

S'agissant des **assouplissements à la règle du repos dominical**, qui visent à permettre à certains commerces d'ouvrir le dimanche et en soirée, dans des conditions fixées par accord collectif ou décision unilatérale prévoyant des compensations pour tous les salariés concernés, les corapporteurs jugent que leur mise en œuvre a été effective, grâce à la capacité de certaines organisations syndicales à négocier des accords avantageux et à l'existence de salariés volontaires.

Les zones touristiques internationales ont permis aux commerces d'accueillir les touristes présents désireux de faire leurs emplettes le dimanche ; les taux d'ouverture montrent l'acclimatation du dispositif. Mais ce succès n'est pas reproductible partout. Les corapporteurs regrettent cependant de ne pas disposer d'études économiques et statistiques permettant d'évaluer les retombées en termes d'emplois créés et de développement économique, à l'intérieur et à l'extérieur de ces zones. L'ouverture des commerces dans les gares internationales a pu redynamiser des zones urbaines.

Ils constatent également que les commerces qui disposaient précédemment d'une autorisation d'ouvrir le dimanche n'ont pas toujours mis en place un accord collectif comprenant des compensations pour les salariés. Le délai accordé par le législateur étant expiré, il serait nécessaire qu'une campagne de sensibilisation les incite à se mettre en conformité avec la loi.

Enfin, les corapporteurs appellent les partenaires sociaux à se concerter afin de trouver des consensus locaux pour développer, réglementer ou interdire, dans le cadre d'arrêtés préfectoraux, les ouvertures dominicales des commerces appartenant à un même secteur d'activité.

En ce qui concerne la **réforme de l'inspection du travail**, les corapporteurs constatent que les concertations préalables n'ont pas permis à ses agents d'adhérer aux principes de la réforme et d'une mise en réseau de l'inspection du travail, ce qui engendre un réel malaise. Il revient à la hiérarchie de l'Inspection de trouver les moyens de le résorber.

Les **modifications apportées à la justice prud'homale** confortent les nécessaires rationalisation et professionnalisation de l'office du juge des relations individuelles du travail. Cependant, l'institution du barème d'indemnisation et la baisse du contentieux n'ont pas amélioré les délais de traitement, notamment en cas de renvoi en départage à un magistrat. Ceci pose la question de l'insuffisance des moyens qui sont accordés à cette justice du quotidien.

Enfin, **l'institution d'un devis normalisé des équipements d'optique et d'audioprothèse** n'est pas entrée en vigueur, car la mise en place de cette réforme, reportée à la demande des professionnels, doit désormais s'articuler avec le plan « 100 % santé » institué par le PLFSS pour 2019. Ce n'est qu'à l'horizon 2019 et 2020 que ces nouveaux devis normalisés entreront en application. Les corapporteurs insistent sur la nécessité qu'ils restent clairs et lisibles, et qu'ils permettent aux patients de connaître exactement les services associés à la délivrance des appareils ; cela concerne en particulier les conditions et délais permettant aux patients de faire adapter leur appareillage à leurs besoins.

I. LES MODIFICATIONS APPORTÉES AU RÉGIME DU TRAVAIL LE DIMANCHE ET EN SOIRÉE : UN DISPOSITIF EN VOIE D'ACCLIMATATION

Le chapitre I^{er} du titre III de la loi du 6 août 2015 a modifié les exceptions au principe posé par l'article L. 3132-3 du code du travail selon lequel, « *dans l'intérêt des salariés, le repos hebdomadaire est donné le dimanche* », afin d'étendre le nombre des commerces autorisés à employer des salariés et à ouvrir ce jour-ci.

L'application du principe du repos dominical est garantie par plusieurs instruments de droit international liant la France.

Le repos hebdomadaire en droit international

Trois instruments de droit européen ou international applicables aux travailleurs français prévoient l'existence d'un repos hebdomadaire et encadrent les conditions dans lesquelles il est donné par l'employeur.

Le principe du repos hebdomadaire est garanti par les stipulations de la convention n° 106 concernant le repos hebdomadaire dans le commerce et les bureaux, conclue dans le cadre de l'Organisation internationale du travail (OIT) le 5 juin 1957 et ratifiée par la France le 5 mai 1971.

L'article 6 de cette convention prévoit que les salariés disposent d'un jour de repos hebdomadaire, accordé, autant que possible, « *en même temps à toutes les personnes intéressées d'un même établissement* », « *le jour de la semaine reconnu comme jour de repos par la tradition ou les usages du pays ou de la région* ».

Cependant, l'article 7 permet d'accorder un jour différent à certaines catégories de travailleurs ou d'établissements « *lorsque la nature du travail, la nature des services fournis par l'établissement, l'importance de la population à desservir ou le nombre des personnes employées ne permettent pas l'application des dispositions de l'article 6* ».

L'article 2 de la Charte sociale européenne (révisée), signée dans le cadre du Conseil de l'Europe le 3 mai 1996 et ratifiée par la France le 7 mai 1999, prévoit que les États parties doivent « *assurer un repos hebdomadaire qui coïncide autant que possible avec le jour de la semaine reconnu comme jour de repos par la tradition ou les usages du pays ou de la région* ».

Enfin l'article 31 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, adoptée le 7 décembre 2000, prévoit que « *tout travailleur a droit à une limitation de la durée maximale du travail et à des périodes de repos journalier et hebdomadaire, ainsi qu'à une période annuelle de congés payés* ». Ce principe est appliqué par le droit européen notamment à l'article 5 de la directive 2003/88/CE, qui prévoit que tout travailleur bénéficie, au cours de chaque période de sept jours, d'une période minimale de repos sans interruption de 24 heures, auxquelles s'ajoutent 11 heures de repos journalier.

Selon la direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques (Dares) du ministère du travail ⁽¹⁾, en 2015, 4,2 millions de salariés, soit 18 % de l'ensemble des salariés, travaillaient au moins un dimanche par mois que ce soit sur leur lieu de travail, à domicile ou ailleurs, et 12 % au moins deux dimanches par mois. Travailler le dimanche se cumule presque toujours avec le travail le samedi, et souvent avec des horaires tardifs ou variables d'une semaine sur l'autre. Le travail dominical concerne également 1,1 million de non-salariés, soit 37 % d'entre eux, parmi lesquels 76 % travaillent au moins deux dimanches par mois. Au total, 21 % des actifs occupés, soit 5,3 millions de personnes, travaillaient au moins un dimanche sur une fenêtre d'observation d'un mois.

A. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA LOI AUX RÉGIMES JURIDIQUES ENCADRANT LE TRAVAIL DOMINICAL ET DE NUIT

Les articles 241 à 257 de la loi du 6 août 2015 ont apporté de nombreuses modifications à ces dispositions, en harmonisant les régimes existants afin que les conditions d'ouverture et les nécessaires compensations pour les salariés concernés fassent l'objet d'un accord collectif ou, dans les établissements de moins de onze salariés, d'une décision de l'employeur approuvée par la majorité des salariés.

1. La définition de nouvelles zones où est autorisée l'ouverture dominicale des commerces

La loi du 6 août 2015 a procédé à une refonte et une simplification des catégories de zones où les commerces de détail (les « *établissements de vente au détail qui mettent à disposition des biens et des services* », excluant ainsi tout établissement de vente en gros) peuvent mettre en œuvre une ouverture dominicale en étant autorisés à donner à leurs salariés un repos hebdomadaire par roulement, en prévoyant l'obligation de conclure un accord collectif définissant des compensations pour les salariés concernés.

a. Les zones touristiques et les zones commerciales

L'article 243 de la loi remplace les « *commerces situés dans les communes d'intérêt touristique ou thermales* » et les « *zones touristiques d'affluence exceptionnelle ou d'animation culturelle permanente* » pouvant bénéficier de l'ouverture dominicale de droit en application de l'article L. 3132-25 du code du travail par les « *zones touristiques caractérisées par une affluence partiellement importantes de touristes* » définies selon des conditions prévues par décret.

L'article 244 substitue, au sein de l'article L. 3132-25-1 du même code, aux périmètres d'usage de consommation exceptionnel (PUCE) issus de la « loi Mallié » des « *zones commerciales caractérisées par une offre commerciale et une*

(1) Claire Létroublon, « Le travail du dimanche en 2015. Souvent associé au travail le samedi et à des horaires tardifs », Dares Analyses, n° 83, décembre 2016.

demande potentielles particulièrement importantes, le cas échéant en tenant compte de la proximité immédiate d'une zone frontalière », ne comportant plus de critère démographique. Leur ouverture dominicale reste subordonnée à la conclusion d'un accord collectif et doit donc être accompagnée de contreparties pour les salariés privés de leur repos dominical.

L'article 257 de la loi prévoit que les nouvelles zones sont de droit substituées à celles existantes avant son entrée en vigueur.

Pour ces deux catégories de zones, l'article L. 3132-25-2 du code du travail, réécrit par l'article 245 de la loi, précise les modalités de leur délimitation ou de leur modification. La demande doit être adressée au préfet par le maire, ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre lorsque la zone excède le territoire d'une seule commune, et accompagnée d'une étude d'impact. Le préfet doit statuer dans un délai de six mois, après consultation des conseils municipaux, des organes délibérants des EPCI à fiscalité propre et des syndicats d'employeurs et de salariés intéressés, ainsi que du comité départemental du tourisme, pour les zones touristiques, et de la chambre de commerce et d'industrie et de la chambre de métiers et de l'artisanat, pour les zones commerciales.

Les critères permettant de définir ces nouvelles zones ont été précisés par le décret en Conseil d'État n° 2015-1173 du 23 septembre 2015 ⁽¹⁾.

Les zones touristiques et les zones commerciales doivent être définies par arrêté du préfet de région, et par arrêté conjoint des préfets de région concernés lorsque la zone est située sur le territoire de plusieurs régions (article R. 3132-19 du code du travail).

Le décret fixe les critères pour définir les zones touristiques : celles-ci *« doivent accueillir pendant certaines périodes de l'année une population supplémentaire importante en raison de leurs caractéristiques naturelles, artistiques, culturelles ou historiques ou de l'existence d'installations de loisirs ou thermales à forte fréquentation »* et prendre en compte le rapport entre la population permanente et la population saisonnière, le nombre d'hôtels, le nombre de villages de vacances, de chambres d'hôtes, de terrains de camping, de logements meublés destinés aux touristes, de résidences secondaires ou de tourisme et le nombre de lits répartis dans ces structures d'hébergement, et la capacité en termes de places de stationnement (article R. 3132-20 du code du travail).

Il précise de même les critères pour obtenir le classement comme zone commerciale : une telle zone doit constituer un ensemble commercial d'une surface de vente totale supérieure à 20 000 mètres carrés, être fréquentée par plus

(1) Décret n° 2015-1173 du 23 septembre 2015 portant application des dispositions de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques relatives aux exceptions au repos dominical dans les commerces de détail situés dans certaines zones géographiques.

de 2 millions de clients par an ou être située dans une unité urbaine comptant une population supérieure à 100 000 habitants et être dotée des infrastructures adaptées et accessibles par les moyens de transport individuels et collectifs ; cependant, *« lorsque la zone est située à moins de 30 kilomètres d'une offre concurrente située sur le territoire d'un État limitrophe »*, une surface de 2 000 mètres carrés et une fréquentation de 200 000 clients par an sont suffisantes (article R. 3132-20-1 du code du travail).

Le pouvoir réglementaire a ainsi introduit des critères démographiques très souples : la « loi Maillé » du 10 août 2009 avait prévu que les périmètres d'usage de consommation exceptionnel, remplacés par les zones commerciales en application de la loi du 6 août 2015, ne pouvaient être mis en place que dans les unités urbaines de plus d'un million d'habitants.

Saisi par plusieurs syndicats et unions syndicales, le Conseil d'État a estimé qu'en prévoyant qu'une zone puisse être qualifiée de zone commerciale dès lors qu'un ensemble commercial est situé dans une unité urbaine de plus de 100 000 habitants, *« les dispositions du décret ont permis que le nouveau régime puisse s'appliquer dans 61 unités urbaines, ce qui représente près de 30 millions d'habitants »* et qu'il ne répondait donc pas à des considérations sociales ou économiques pertinentes pour pouvoir déroger à la règle du repos dominical, telles que l'exige l'article 7 de la convention de l'OIT n° 106 et a annulé les dispositions du décret faisant référence au seuil de 100 000 habitants ⁽¹⁾.

Ainsi, outre les critères portant sur la surface de vente minimale, les infrastructures et les modes de transport, le préfet de région ne peut désormais qualifier une zone commerciale qu'à partir du moment où elle compte plus de 2 millions de clients par an.

b. Les zones touristiques internationales

L'article 242 de la loi du 6 août 2015 a rétabli dans le code du travail un article L. 3232-24 permettant aux commerces de détail de biens et de services situés dans des « zones touristiques internationales » (ZTI) de faire travailler leurs salariés le dimanche. Ces ZTI doivent être délimitées par arrêté des ministres chargés du travail, du tourisme et du commerce, après avis simple du maire et du président de l'EPCI à fiscalité propre et des syndicats d'employeurs et de salariés, *« compte tenu du rayonnement international de ces zones, de l'affluence exceptionnelle de touristes résidant hors de France et de l'importance de leurs achats »*.

Les commerces situés dans ces zones peuvent également employer des salariés en soirée, c'est-à-dire dans la tranche horaire comprise entre 21 heures et 24 heures, sous réserve de la conclusion d'un accord collectif.

(1) Conseil d'État, 1^{ère} et 6^{ème} chambres réunies, 28 juillet 2017, n° 394732.

Le décret n° 2015-1173 du 23 septembre 2015 a précisé les critères de la définition de ces zones touristiques internationales. Doivent être pris en compte les critères de « *rayonnement international en raison d'une offre de renommée internationale en matière commerciale ou culturelle ou patrimoniale ou de loisirs* », de desserte par « *des infrastructures de transports d'importance nationale ou internationale* », d'« *affluence exceptionnelle de touristes résidant hors de France* » et de « *flux important d'achats effectués par des touristes résidant hors de France, évalué par le montant des achats ou leur part dans le chiffre d'affaires total de la zone* » sans cependant fixer de minima pour l'évaluation de ces critères (article R. 3132-21-1 du code du travail).

c. Les gares connaissant une « affluence exceptionnelle de passagers »

L'article 249 de la loi du 6 août 2015 a ouvert, à l'article L. 3132-25-6 du code du travail, la possibilité d'ouvrir le dimanche pour les commerces implantés dans l'emprise d'une gare non située dans une des zones dérogatoires mais caractérisée par « *l'affluence exceptionnelle de passagers* ».

Comme le relevait le rapport de la commission spéciale ⁽¹⁾, « *il convient de noter que la notion de gare est entendue de façon générique et qu'elle ne couvre pas les seules gares ferroviaires, mais peut potentiellement aussi s'étendre aux gares autoroutières ou aux gares maritimes* ».

Les gares concernées peuvent être définies par arrêté conjoint des ministres chargés des transports, du travail et du commerce, après avis du maire, du président de l'EPCI et des syndicats d'employeurs et de salariés des commerces concernés.

Les commerces situés en leur sein et qui ne disposeraient pas d'une dérogation en raison de la nature de leur activité, tels que les cafés, restaurants ou débits de tabac, sont alors autorisés à ouvrir le dimanche, tout en devant respecter les mêmes règles que dans les différentes zones où le repos hebdomadaire peut être donné par roulement.

d. L'extension de l'obligation de conclure un accord collectif prévoyant les compensations au travail dominical pour les salariés des commerces situés dans ces zones

L'article 246 de la loi du 6 août 2015, modifiant l'article L. 3132-25-3 du code du travail, subordonne dorénavant l'ouverture dominicale des commerces dans les zones touristiques, les zones commerciales et les zones touristiques internationales ou situés dans l'emprise d'une gare à la conclusion d'un accord collectif de branche, de groupe, d'entreprise ou d'établissement ou conclu à un niveau territorial.

(1) Rapport n° 2498 de MM. Richard Ferrand, Christophe Castaner, Laurent Grandguillaume, Denys Robiliard, Gilles Savary, Alain Tourret, Stéphane Travert, Mmes Cécile Untermaier et Clotilde Valter, fait au nom de la commission spéciale, 19 janvier 2015, tome I, volume 2, p. 704.

Le principe de la négociation collective de compensations n'existait auparavant que pour l'ouverture dominicale des commerces dans les périmètres d'usage de consommation exceptionnel.

Cet accord doit prévoir les compensations offertes aux salariés concernés, en prenant en compte leur situation personnelle, notamment pour les charges induites par la garde des enfants.

Pour les entreprises dépourvues de délégué syndical, l'article fait référence aux modalités de négociation des accords de maintien de l'emploi, institués par la loi du 14 juin 2013. Dans ce cas, cet accord peut être négocié avec des représentants élus du personnel mandatés par une ou plusieurs organisations syndicales représentatives dans la branche ou, à défaut, au niveau national et interprofessionnel. En l'absence de représentants élus du personnel, un salarié peut être mandaté. Tout accord conclu selon ces modalités doit être ensuite approuvé par les salariés.

Par dérogation, dans les commerces de moins de onze salariés, l'employeur peut également recourir à une décision unilatérale prévoyant ces compensations, après consultation des salariés et accord d'une majorité d'entre eux.

En application de l'article L. 3132-25-2 du code du travail, le volontariat des salariés travaillant le dimanche est requis, et aucun refus de renoncer au repos dominical ne pourra justifier une sanction ou un licenciement. L'article 247 de la loi précise que ces salariés peuvent également changer d'avis.

L'article 257 de la loi prévoit un délai pour les commerces précédemment situés dans les communes d'intérêt touristique ou thermales et les zones touristiques d'affluence exceptionnelle ou d'animation culturelle permanente – constituant de plein droit des zones touristiques – et dans les périmètres d'usage de consommation exceptionnel (PUCE) – constituant de plein droit des zones commerciales. Ils pourront continuer à appliquer le droit antérieurement en vigueur et ainsi faire travailler leurs salariés le dimanche sans compensation dans les zones touristiques, ou en application d'accord collectif ou de décision unilatérale dans les zones commerciales, jusqu'au « *premier jour du vingt-quatrième mois* » suivant la publication de la loi, soit le 1^{er} septembre 2017 – délai repoussé d'un an, soit jusqu'au 1^{er} septembre 2018, par la loi n° 2017-1340 du 15 septembre 2017 d'habilitation à prendre par ordonnances les mesures pour le renforcement du dialogue social.

Depuis l'expiration de ce délai, ces commerces ne peuvent ouvrir le dimanche que s'ils sont couverts par un accord collectif ou s'il a été pris une décision unilatérale après accord des salariés prévoyant les compensations des salariés concernés, dans les conditions précédemment exposées.

e. L'adaptation des dispositions organisant l'ouverture dominicale des commerces alimentaires de détail

En application de l'article L. 3132-13 du code du travail, les commerces de détail alimentaire bénéficient d'une dérogation permanente de droit au principe du repos dominical puisqu'ils peuvent ouvrir le dimanche matin et donner le repos dominical à leurs salariés à partir de 13 h 00. Ceux-ci bénéficient d'une journée de repos compensateur par quinzaine, sauf ceux d'entre eux âgés de moins de vingt-et-un ans et logés par leur employeur, qui bénéficient d'une après-midi par semaine. Mais ces commerces ne pouvaient précédemment pas ouvrir l'après-midi, même s'ils se trouvaient dans une zone touristique ou un PUCE.

f. La possibilité d'ouverture le dimanche après-midi pour les commerces alimentaires situés dans les zones touristiques et dans les gares

L'article 248 de la loi du 6 août 2015 a modifié l'article L. 3132-25-5 du code du travail pour permettre aux commerces alimentaires situés dans les zones touristiques internationales ou dans les emprises des gares mentionnées à l'article L. 3231-25-6 d'appliquer, à partir de 13 h 00, les mêmes règles que dans les zones touristiques internationales, les zones touristiques et les zones commerciales : la conclusion d'un accord collectif prévoyant des contreparties en faveur des salariés privés du repos dominical et le respect du volontariat de ces salariés sont obligatoires.

g. La compensation salariale minimale pour les salariés des moyennes et grandes surfaces alimentaires

L'article 251 de la loi du 6 août 2015 a complété l'article L. 3132-13 du code du travail pour prévoir le niveau minimal de compensation salariale pour les salariés appelés à travailler le dimanche dans les commerces alimentaires dont la surface de vente est supérieure à 400 mètres carrés : ils doivent bénéficier pour cette période d'une majoration de 30 % de leur rémunération.

2. L'extension des dispositions relatives aux « dimanches du maire »

L'article 250 de la loi du 6 août 2015 a apporté plusieurs modifications au dispositif de l'article L. 3132-26 du code du travail permettant au maire d'accorder, par arrêté, l'autorisation d'ouvrir certains dimanches aux commerces.

Le nombre de dimanches pouvant ainsi faire l'objet, pour chaque commerce, d'une ouverture dominicale passe de cinq à douze par année civile, leur liste étant arrêtée avant le 31 décembre de l'année précédente.

Cependant, l'arrêté du maire doit désormais être pris après l'avis simple du conseil municipal et, lorsque le nombre de dimanche excède cinq, l'avis conforme (ou l'absence d'opposition dans un délai de deux mois) de l'organe délibérant de l'EPCI à fiscalité propre.

Par ailleurs, pour les commerces alimentaires de plus de 400 mètres carrés, le nombre de dimanches après-midi pouvant être ouverts est réduit du nombre de jours fériés pendant lesquels ce commerce est ouvert, dans la limite de trois.

Enfin la « *concertation préalable* » des conseils municipaux et des organes délibérants des EPCI sur ces « dimanches du maire » doit comprendre « *la question de l'ouverture des bibliothèques* ».

L'article 253 de la loi a étendu, au sein de l'article L. 3132-27-1 du code du travail, le principe du volontariat des salariés concernés et l'interdiction de la discrimination, notamment lors de l'embauche ou en cas de licenciement, envers les salariés qui refuseraient de travailler durant les « dimanches du maire ».

Organisant l'entrée en vigueur de ces dispositions, l'article 257 de la loi a prévu qu'elles seraient applicables à compter de 2016 et qu'au titre de l'année où a été publiée la loi, le maire pouvait, sans devoir recueillir d'avis préalable, autoriser l'ouverture des commerces pendant neuf dimanches en 2015.

Dans le premier rapport d'application, M. Richard Ferrand, président-rapporteur, et M. Stéphane Travert, ancien rapporteur thématique du projet de loi, avaient constaté que le dispositif de fixation des « dimanches du maire » retenu par le législateur était excessivement rigide.

En ce qui concerne les procédures et calendriers de mise en œuvre, alors que la décision du maire n'était auparavant enserrée dans aucun délai ni obligation de consultation, il est désormais nécessaire de consulter les représentants locaux des employeurs et des salariés, de recueillir l'avis du conseil municipal et, si le nombre de dimanche excède cinq, l'avis conforme ou implicite de l'organe délibérant de l'EPCI, en temps utile pour que l'arrêté municipal puisse être pris avant le 31 décembre de l'année précédente. Selon les informations recueillies, il apparaît que certains maires n'ont pas été en mesure d'effectuer ces consultations et de prendre l'arrêté correspondant avant le 31 décembre 2015, interdisant *de facto* aux commerces d'ouvrir exceptionnellement tout dimanche de 2016.

Ainsi, la date butoir du 31 décembre de l'année précédente apparaissait en pratique à la fois trop tardive pour que les commerces organisent en concertation avec leurs salariés une ouverture pour les soldes de janvier, et trop précoce quand il s'agit de fixer plus d'un an à l'avance les ouvertures dominicales de décembre.

Un amendement présenté par MM. Stéphane Travert et Richard Ferrand et intégré au projet de loi relatif au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels a complété l'article L. 3132-26 du code du travail, afin d'assouplir les règles de détermination des dimanches ouvrables par les maires : il ouvre la possibilité de modifier en cours d'année la liste des dimanches concernés, sous les mêmes obligations de consultation et en imposant un délai minimal de deux mois avant le premier dimanche concerné par cette modification.

3. Les modifications apportées aux régimes des dérogations accordées par le préfet

a. La limitation de la durée des autorisations préfectorales d'ouverture

L'article 241 de la loi du 6 août 2015 a rétabli l'article L. 3132-21 du code du travail, supprimé par la « loi Mallié » du 10 août 2009, afin de prévoir que les autorisations temporaires ou annuelles d'ouverture le dimanche accordées aux établissements dont la fermeture serait préjudiciable au public ou compromettrait leur fonctionnement normal devaient être d'une durée limitée ne pouvant excéder trois ans. Sauf cas d'urgence, toute décision préfectorale doit être précédée d'une concertation : les avis du conseil municipal, de l'organe délibérant de l'EPCI à fiscalité propre, de la chambre de commerce et d'industrie, de la chambre de métiers et de l'artisanat et des syndicats d'employeurs et de salariés de la commune doivent avoir été recueillis.

b. L'organisation de l'abrogation des arrêtés préfectoraux mettant en œuvre le repos hebdomadaire dans une zone géographique

L'article 255 de la loi n'a pas modifié le dispositif de l'article L. 3132-29 du code du travail permettant au préfet, en cas d'accord entre les syndicats d'employeurs et de salariés d'une même profession sur les conditions de mise en œuvre de ce repos hebdomadaire dans un secteur géographique, de prendre un arrêté obligeant tous les commerces concernés à se conformer à ce régime unique de fermeture.

Cet article a cependant précisé que le préfet doit procéder à l'abrogation de cet arrêté à la demande des organisations « *exprimant la volonté de la majorité des membres de la profession* ».

c. L'organisation d'une concertation locale sur le travail dominical

L'article 256 de la loi du 6 août 2015 a complété par un article L. 3132-27-2 la sous-section du code du travail portant sur les dérogations au repos dominical. Cet article met en place une concertation annuelle sur les pratiques d'ouverture dominicale des commerces de détail, ainsi que leur impact sur les flux commerciaux et la répartition des commerces.

À l'échelle de chaque schéma de cohérence territoriale (SCoT), le préfet de région est chargé de réunir une fois par an l'ensemble des acteurs locaux concernés par cette problématique : les maires, les présidents d'EPCI à fiscalité propre, les associations de commerçants, les organisations représentatives des salariés et des employeurs du commerce de détail.

4. La garantie du droit de vote des salariés travaillant le dimanche

Les articles 247 et 252 de la loi du 6 août 2015 ont prévu, au sein des articles L. 3231-25-4 et L. 3231-26 du code du travail, que l'employeur doit

permettre aux salariés appelés à travailler un dimanche où a lieu un scrutin politique d'exercer leur droit de vote.

5. Les dérogations au travail en soirée dans les zones touristiques internationales

L'article 254 de la loi du 6 août 2015 a inséré un nouvel article L. 3122-29-1 dans le code du travail afin de mettre en place un régime dérogatoire au travail de nuit dans les zones touristiques internationales. Il prévoit que le début de la période de nuit puisse être décalé de 21 heures jusqu'à minuit dans les commerces situés dans ces zones. Lorsque ce début dépasse 22 heures, la fin de la période de nuit est fixée à 7 heures.

Cette possibilité est conditionnée à la conclusion d'un accord collectif. La rémunération des heures travaillées entre 21 heures et le début de la période de nuit est au moins doublée et un repos compensateur équivalent est accordé aux salariés. Au travers de cet accord, doit également être offert aux salariés travaillant en soirée :

- un moyen de transport, individuel ou collectif, leur permettant de regagner leur lieu de résidence ;
- des mesures permettant la conciliation de ce travail de nuit avec la vie personnelle et notamment la garde des enfants ;
- le principe du volontariat des salariés par accord écrit et notamment la fin immédiate du travail de nuit pour les salariées enceintes le demandant.

Les salariés concernés bénéficient des mêmes garanties de suivi médical que les travailleurs de nuit. Enfin, le refus de travailler en soirée ne peut constituer un motif de refus d'embauche, de discrimination, de sanction ou de licenciement.

B. L'ÉVALUATION DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI

Les mesures devant être prises par le Gouvernement pour l'application du chapitre I^{er} du titre III, relatif aux exceptions au travail dominical et de soirée, comportent des décrets en Conseil d'État, des arrêtés ministériels conjoints et un rapport, relatifs à la mise en œuvre des nouvelles zones disposant d'une dérogation permettant l'ouverture dominicale des commerces.

Comme le notait le rapport d'application déposé le 22 mars 2016, « *tous les textes réglementaires d'application nécessaires ont été pris entre le 23 septembre 2015 et le 10 février 2016, après achèvement des procédures de consultation prévues par le législateur ou le pouvoir réglementaire, même s'ils*

pourront être complétés à l'avenir – notamment en délimitant de nouvelles zones pouvant bénéficier de dérogations »⁽¹⁾.

1. Une mise en œuvre par la négociation collective qui a rencontré le consentement de certaines organisations syndicales et des salariés concernés

Les corapporteurs ont pu entendre des représentants de l'ensemble des organisations syndicales et patronales du secteur du commerce ; ils ont également mené des auditions consacrées aux zones et établissements commerciaux plus spécifiquement concernés par l'extension de l'ouverture dominicale et en soirée.

Trois ans après l'entrée en vigueur de la loi du 6 août 2015, ils constatent que les opinions des organisations n'ont pas été fondamentalement modifiées par la mise en application de ses dispositions : les organisations syndicales qui étaient opposées à l'extension du travail dominical en 2015 n'ont pas changé d'avis après avoir pu observer sa mise en place effective.

Dans certaines enseignes, les négociations collectives ont pris du temps ; mais elles ont souvent abouti à des dispositifs de compensation du travail dominical avantageux pour les salariés concernés⁽²⁾.

(1) Rapport d'information n° 3596 déposé par la mission d'information commune sur l'application de la loi n° 2015-990 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, présenté par M. Richard Ferrand, président-rapporteur, 22 mars 2016, p. 132
<http://www.assemblee-nationale.fr/14/rap-info/i3596.asp>.

(2) À titre d'exemple, la direction de la Fnac a signé, le 26 janvier 2017, avec les syndicats CFDT, CFE-CGC et CFTC un accord relatif au travail dominical et au travail de soirée. Les signataires, tout en réitérant leur « opposition à la généralisation et à la banalisation du travail du dimanche et du travail en soirée » estiment, néanmoins, que ces ouvertures le dimanche et en soirée « constituent une opportunité de préserver sa compétitivité et ses parts de marché dans un secteur ultra concurrentiel et de développer son chiffre d'affaires dans un contexte économique dégradé ». Le principe du volontariat des salariés concernés comprend également un « droit à l'indisponibilité ponctuelle » dans les établissements ayant recours au travail dominical régulier (ouverts plus de douze dimanches par an). Il appartient au responsable de département ou de service de veiller à répartir équitablement et par roulement le nombre de dimanches travaillés entre les salariés ayant exprimé la même option de travail. Un jour de repos hebdomadaire de remplacement sera attribué sur un autre jour de la semaine. S'agissant du travail en soirée, le repos quotidien est fixé à onze heures. Il est porté à douze heures lors de toute journée de travail finissant à minuit. Les cadres bénéficiant d'un forfait-jours ne pourront en aucun cas reprendre leur activité professionnelle avant midi, dès lors qu'ils auront terminé leur précédente journée de travail à minuit.

Pour les établissements ayant recours au travail dominical régulier, les majorations de salaire seront distinctes selon que le travail dominical génère ou non une très forte activité. Ainsi, les employés et agents de maîtrise percevront une majoration de salaire à hauteur de 200 % par dimanche pour les douze dimanches déclarés par l'employeur comme générant l'activité la plus importante sur l'année et de 100 % par dimanche pour les autres dimanches de l'année civile. Concernant les douze dimanches majorés à 200 %, le salarié pourra choisir entre la totalité de la majoration ou le paiement à hauteur de 100 % et un repos équivalent au nombre d'heures travaillées et crédité dans le compteur des heures à compenser.

Dans les établissements ayant au recours au travail dominical occasionnel (ouverts au plus douze dimanches par an), la majoration pour les employés et agents de maîtrise est fixée à 100 % des heures travaillées le dimanche, assortie d'un repos compensateur équivalent au nombre d'heures travaillées le dimanche, à prendre dans les quinze jours qui précèdent ou suivent le dimanche travaillé. La majoration des heures travaillées le dimanche pourra être remplacée, au choix du salarié, par un repos équivalent.

Dans ces conditions, **les commerces concernés n'ont pas rencontré de difficultés pour trouver des salariés volontaires pour travailler le dimanche** ⁽¹⁾.

Ces accords ont cependant souvent été contestés devant la justice par les syndicats opposés à l'ouverture dominicale, ce qui a pu engendrer des tensions entre les syndicats auteurs des recours et les salariés volontaires.

Les corapporteurs ont pu également constater dans plusieurs enseignes que lorsque la question du travail dominical a été l'un des sujets animant les élections professionnelles pour le renouvellement des institutions représentatives du personnel, **les organisations ayant signé les accords ont plutôt connu un progrès électoral notable**, au détriment des organisations opposées à l'ouverture dominicale. Ceci explique que les négociations visant à adapter ou étendre les accords collectifs existants ont souvent eu lieu dans un climat plus apaisé ⁽²⁾.

2. Les zones touristiques internationales : un dispositif ayant atteint les objectifs recherchés par le législateur

La loi a permis la mise en place de zones touristiques internationales (ZTI) dans lesquelles la présence et la consommation de touristes internationaux justifient que les commerces puissent ouvrir le dimanche et en soirée pour leur permettre de faire leurs achats. Cette ouverture peut ainsi se faire dans des conditions dérogatoires, les plus importantes étant la possibilité de passer outre le consentement des maires des communes concernés et la nécessité de prouver l'intérêt social et économique de cette ouverture.

Trois ans après la mise en place de ces ZTI, l'objectif recherché par le législateur a été atteint : les commerces présents dans les zones commerciales fréquentées par les touristes, au premier rang desquels l'avenue des Champs-Élysées et le boulevard Haussmann, peuvent dorénavant ouvrir le dimanche et en soirée dans le cadre d'accords négociés par les partenaires sociaux et la présence de salariés volontaires.

Cependant, les corapporteurs regrettent de ne pas disposer d'études statistiques complètes permettant de juger de l'impact de la création de ces ZTI

S'agissant du travail en soirée, chacune des heures travaillées entre 21 h et minuit est rémunérée le double de la rémunération normalement due pour les employés, agents de maîtrise et cadres autonomes. Elle donne aussi lieu à un repos compensateur équivalent en temps.

La Fnac s'engage à prendre en charge les frais de garde d'un enfant de moins de 12 ans, d'un enfant handicapé ou ayant un ascendant à charge sous la forme de chèques emploi service universel d'une valeur de 100 euros par dimanche travaillé. Concernant le travail en soirée, la Fnac s'engage à prendre en charge, dans les magasins ouverts tous les soirs de la semaine, 100 % du titre de transport en commun.

Source : « La Fnac se dote d'un accord organisant le travail dominical et en soirée », Liaisons sociales Quotidien, 27 janvier 2017.

(1) Aux Galeries Lafayette, 92 % des salariés se sont portés volontaires.

(2) Christine Henry, « Les Galeries Lafayette ouvriront jusqu'à 20 heures le dimanche à Paris », Le Parisien, 10 avril 2018.

sur le chiffre d'affaires et les emplois créés, ainsi que de l'impact sur les commerces situés hors ZTI.

a. La mise en place des zones touristiques internationales

En application de l'article L. 3232-24 du code du travail, trois séries d'arrêtés conjoints des ministres chargés du travail, du tourisme et du commerce ont délimité 21 zones touristiques internationales (ZTI) :

– par arrêtés du 25 septembre 2015 publiés au *Journal officiel* du 26 septembre 2015, douze ZTI ont été créées sur le territoire de la ville de Paris et intitulées : « Champs-Élysées Montaigne », « Haussmann », « Le Marais », « Les Halles », « Maillot-Ternes », « Montmartre », « Olympiades », « Rennes - Saint-Sulpice », « Saint-Émilion Bibliothèque », « Saint-Honoré - Vendôme », « Saint-Germain » et « Beaugrenelle » ;

– par arrêtés du 5 février 2016 publiés au *Journal officiel* du 7 février 2016 ont été créées six nouvelles ZTI, à Cannes, Nice, Saint-Laurent-du-Var, Cagnes-sur-Mer, Deauville et Serris (centres commerciaux « Val-d'Europe » et « La Vallée Village ») ;

– par arrêtés du 25 juillet 2016 publiés au *Journal officiel* du 30 juillet 2016, trois ZTI supplémentaires ont été mises en place à Antibes, Dijon (centre-ville et Cité de la gastronomie) et La Baule.

Dans le premier rapport d'application du 22 mars 2016, le rapporteur M. Stéphane Traveret s'interrogeait sur l'interprétation particulièrement large qui a été faite des critères fixés par le législateur et précisés par le décret d'application : « *La loi a entendu réserver ce statut de ZTI à des périmètres de rayonnement international, où la présence substantielle de touristes désireux d'effectuer des achats significatifs, notamment dans les secteurs du prêt-à-porter et du luxe, justifiait que ces commerces puissent ouvrir le dimanche, afin de pouvoir engendrer un chiffre d'affaires supplémentaire qui ne serait pas réalisé les autres jours de la semaine [...]* Or le choix fait de couvrir un grand nombre de centres commerciaux, dont il n'apparaît pas certain qu'ils constituent des points où convergent de manière caractérisée les touristes internationaux, peut conduire à penser que tout ou partie de ces zones relèvent plus sûrement de la catégorie des zones commerciales prévue par l'article L. 3132-25-1 que de la catégorie des ZTI » ⁽¹⁾.

Dans les faits, à la suite de recours formés par des syndicats, quatre arrêtés créant des ZTI ont été annulés par le tribunal administratif de Paris : La ZTI « Olympiades », par jugement du 13 février 2018, et les ZTI « Maillot-Ternes », « Saint-Émilion Bibliothèque » et celle de Dijon, par jugements du 19 avril 2018.

(1) *Ibid.*, p 136.

Dans chacun des cas, il a été fait grief de ne pas avoir été en mesure de fournir des données démontrant l'affluence exceptionnelle de touristes résidant hors de France et le flux important de leurs achats, en montant ou en part dans le chiffre d'affaires total de la zone.

À l'occasion de la réunion du conseil interministériel du tourisme le 19 juillet 2018, le Gouvernement a annoncé des mesures destinées à trouver des solutions pour permettre aux commerces concernés de continuer d'ouvrir le dimanche et à relancer le processus de création de ZTI ⁽¹⁾ :

- en lieu et place de la ZTI « Olympiades », une zone commerciale couvrant le seul centre commercial *Italie 2* a été créée par arrêté préfectoral ;

- de la même manière, une zone touristique est en cours de création dans le périmètre de l'ancienne ZTI « Saint-Émilion Bibliothèque » ;

- à Dijon, une zone touristique est en cours de création, « *pouvant donner lieu à une ZTI quand le critère de fréquentation internationale sera respecté* » ;

- en lieu et place de la ZTI « Maillot-Ternes », une ZTI plus restreinte « Palais des Congrès » a été créée et la ZTI « Champs-Élysées Montaigne » a été étendue pour couvrir le quartier des Ternes, par arrêtés du 23 août 2018 publiés au *Journal officiel* du 24 août 2018.

Enfin « *des échanges sont ainsi en cours pour créer une éventuelle nouvelle ZTI dans le quartier d'Odéon Saint-Michel* ».

Les corapporteurs notent que la création de nouvelles zones commerciales et touristiques à Paris, destinées à pérenniser l'ouverture dominicale de centres commerciaux, pratiquée depuis trois ans, a pu aboutir à la suite de demandes de la maire de Paris au préfet, en application de l'article L. 3132-25-2 du code du travail. Elle est donc le signe d'une acclimatation du dispositif et d'un changement de position des autorités municipales, qui s'étaient déclarées opposées à l'extension de l'ouverture dominicale des commerces.

b. Un dispositif qui s'acclimate dans la plupart des ZTI mises en place

Annoncé le 1^{er} mars 2016 par M. Emmanuel Macron, alors ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique, un Observatoire du commerce du dimanche chargé d'évaluer la réforme de l'ouverture des commerces le dimanche a été créé par arrêté conjoint du ministre des affaires étrangères, de la ministre du travail et du ministre de l'économie du 20 juin 2016, publié au *Bulletin officiel* du ministère des finances n° 2016/8 du 5 août 2016.

(1) Dossier de presse de la réunion du conseil interministériel du tourisme le 19 juillet 2018 : https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/document/document/2018/07/dossier_de_presse_-_3eme_conseil_interministeriel_du_tourisme_-_19.07.2018.pdf

L'Observatoire du commerce dans les zones touristiques internationales a pour objet « *d'évaluer la réforme de l'ouverture dominicale des commerces, d'en suivre la promotion internationale, d'en mesurer les effets sur le commerce, l'activité économique, l'emploi et le dialogue social* ».

Sous la coprésidence des ministres chargés de l'économie et du travail, il réunit neuf représentants des organisations professionnelles, cinq représentants des organisations syndicales de salariés, quatre représentants de l'État, deux représentants des organismes consulaires, onze personnalités qualifiées et les maires des communes concernées par l'implantation d'une zone touristique internationale. M. Jean Gaeremynck, conseiller d'État, ancien délégué général à l'emploi et la formation professionnelle, président adjoint de la section des finances du Conseil d'État, a été désigné vice-président de l'Observatoire, en charge de l'animation ; le sous-directeur de la prospective, des études et de l'évaluation économiques de la direction générale des entreprises est chargé du secrétariat général.

L'arrêté prévoit que « *l'Observatoire du commerce dans les zones touristiques internationales dispose d'un site internet* », afin de diffuser des informations d'ordre documentaire sur les différents dispositifs relatifs à l'ouverture dominicale et en soirée des commerces, à destination des commerces et des consommateurs.

Dans les faits, cet observatoire effectue des enquêtes semestrielles d'observations statistiques des ZTI, plus détaillées à Paris qu'en province. La quatrième vague d'enquête, réalisée en février 2018, démontre une progression de l'ouverture dominicale des commerces dans ces zones ⁽¹⁾.

Menée pour la première fois **en province**, cette enquête ne permet pas encore de dégager d'enseignements sur la dynamique des ouvertures dominicales, mais indique **un très bon taux d'acceptation par les commerçants**.

Même si les données de l'enquête sont relativement décalées dans le temps, elles donnent une tendance intéressante sur l'ouverture dominicale des commerces dans les ZTI de Paris depuis la première enquête réalisée en 2016.

Ainsi, 32,3 % des commerces situés en ZTI ouvraient le dimanche en février 2018 contre 17,6 % en septembre 2015. Le nombre de commerces ouverts le dimanche en ZTI a augmenté de 73,3 % depuis la mise en place de la mesure, en septembre 2015.

Le secteur alimentaire a le taux d'ouverture dominicale le plus élevé (entre 55 % et 62 % des commerces en fonction de la saison étudiée), suivi par celui du luxe (26 % à 31 %). Les commerces de plus de 10 salariés sont plus nombreux à ouvrir le dimanche (48 % à 52 %) que les commerces de 1 à 10 salariés.

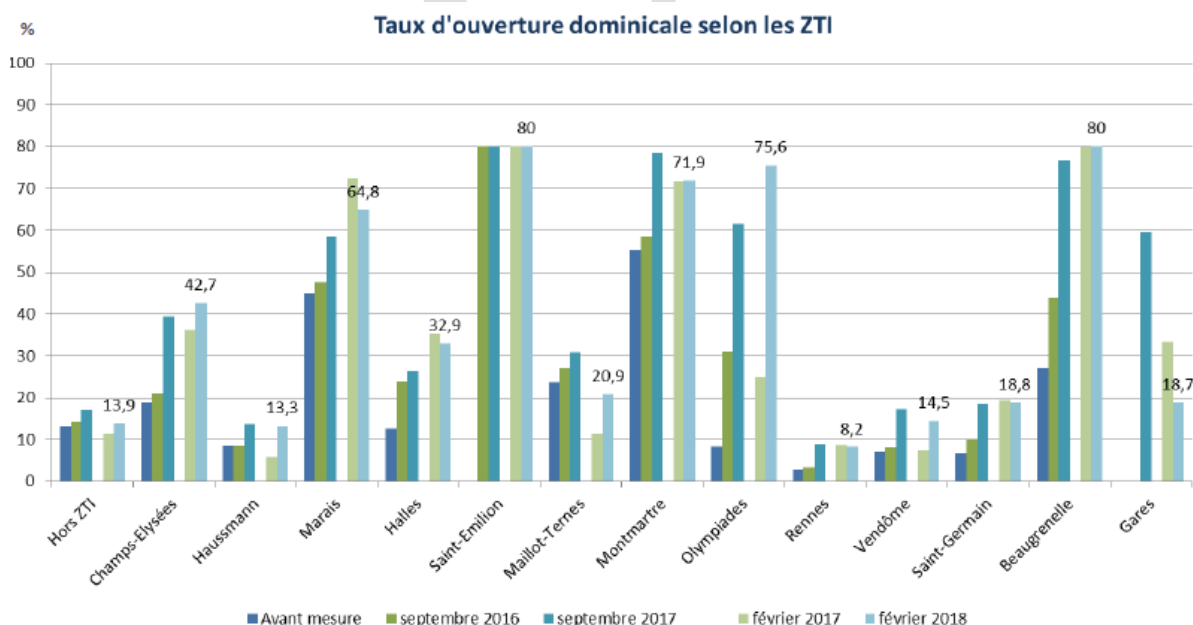
(1) https://www.entreprises.gouv.fr/files/files/directions_services/zones-touristiques-internationales/Evaluation/2018-08-ZTI-Paris-vague-4.pdf

On constate également une hausse des ouvertures toute la journée : parmi les commerces ouverts le dimanche en ZTI : 76 % l'étaient toute la journée en février 2018, contre 68 % un an auparavant.

Une majorité de commerçants expriment des opinions positives sur les ZTI, quels que soit la taille de leur entreprise et leur secteur d'activité (entre 47 % et 53 % d'opinions positives). Il est également intéressant de noter que 46 % des commerçants parisiens situés hors de ces zones ont une opinion favorable sur le dispositif.

En province, une majorité d'opinions positives et neutres cache une certaine disparité suivant les zones : plus d'opinions positives que négatives ont été exprimées par les commerçants dans les ZTI de Nice, Cagnes-sur-Mer et Dijon, bien que la part d'avis négatifs dans ces zones soit supérieure à celle de l'ensemble des ZTI. Dans les ZTI de La Baule-Escoublac, Deauville et Nice, les avis neutres sont plus nombreux que les avis positifs. Seule la ZTI de Saint-Laurent-du-Var présente une proportion d'avis négatifs exprimés supérieure à celle des opinions positives.

Les corapporteurs constatent que les taux d'ouverture restent contrastés : ils atteignent 80 % dans les ZTI comprenant essentiellement des centres commerciaux, au sein desquels le respect des horaires fait partie des obligations contractuelles des commerçants – même si les dispositions du droit du travail organisant les règles de dérogation au principe du repos dominical sont d'ordre public et priment sur les stipulations d'un contrat commercial.



Les représentants des commerçants des principaux quartiers parisiens concernés (Comité des Champs-Élysées, Comité Montaigne, Comité du Faubourg Saint-Honoré, Comité Vendôme, Comité Haussmann) ont été auditionnés par les corapporteurs le 11 juillet 2018.

La plupart ont fait part de leur satisfaction, le dimanche étant devenu le second jour de la semaine en termes de chiffre d'affaires dans les grands magasins des ZTI concernées.

Cependant, cela n'est pas une panacée : ainsi, les commerces de la place Vendôme ont renoncé à l'ouverture dominicale après avoir constaté que les surcoûts, notamment en termes de compensation salariale, ne permettaient pas de rentabiliser cette ouverture.

c. Une absence d'évaluation des retombées en termes d'emplois créés et en termes de développement économique

Les corapporteurs regrettent de ne pas disposer d'études statistiques permettant d'évaluer sur un plan niveau macroéconomique les retombées de la loi, notamment en termes de chiffre d'affaires et d'emplois créés.

L'objectif recherché par le législateur était de permettre à une clientèle de touristes internationaux de faire ses emplettes en France, plutôt que de reporter ces achats sur des destinations étrangères lorsque les magasins français sont fermés.

Il serait donc nécessaire de disposer d'évaluations fiables montrant que les achats effectués le dimanche, pouvant représenter de 5 à 10 % du chiffre d'affaires des grands magasins, ne sont pas la conséquence d'un report des achats effectués par les touristes ou les consommateurs français les autres jours de la semaine, faute de quoi il faudrait déduire des créations de postes annoncées et du chiffre d'affaires engendré les pertes subies par d'autres commerçants.

À cet égard, les corapporteurs rappellent que l'article 242 de la loi du 6 août 2015 a prévu que « *trois ans après la délimitation d'une zone touristique internationale, le Gouvernement remet au Parlement une évaluation économique et sociale des pratiques d'ouverture des commerces qui se sont développées à la suite de cette délimitation* ». Les premiers rapports d'évaluation relatifs aux effets et pratiques constatées au sein des ZTI créées auraient donc dû être remis par le Gouvernement au Parlement fin septembre 2018.

La direction générale des entreprises (DGE) a indiqué aux corapporteurs que « *la mesure de l'impact sur l'emploi créé est en cours, basée sur une vague d'enquêtes confiées par la DGE au CRÉDOC auprès d'un panel d'un millier d'établissements de commerce de détail parisiens, en ZTI (environ 600 à 700 établissements) et hors ZTI. La mesure de l'emploi créé du fait de la mise en place des ZTI est cependant difficile car d'autres facteurs tels la conjoncture et, surtout, les fluctuations de la fréquentation touristique, agissent sur le niveau de l'emploi dans les commerces des ZTI. C'est pour contourner cette difficulté et isoler l'effet pur des ZTI, que des commerces hors ZTI comparables à ceux des ZTI sont également enquêtés (ces commerces hors ZTI ont été sélectionnés pour leur "proximité" avec ceux des ZTI suivant trois critères : leur distance aux sites touristiques, la capacité des hôtels "4 et 5 étoiles" et la densité commerciale du quartier). La méthode des "doubles différences" ([niveau d'emploi dans les ZTI*

après mesure – niveau d’emploi dans les ZTI avant mesure] – [niveau d’emploi hors ZTI après mesure – niveau d’emploi hors ZTI avant mesure]) fait apparaître un effet assez fort. Toutefois, avant d’être communiqués, ces résultats doivent être validés, notamment par un contrôle de la qualité de la réponse des commerçants interrogés concernant leur effectif salarié avant et après la mise en place des ZTI. La qualité de la mesure repose en effet sur la qualité de ces données. Or, la comparaison des effectifs salariés selon l’enquête du CRÉDOC et selon les DADS [déclarations annuelles de données sociales] (établies par l’ACOSS) sur le second semestre 2015 indique des écarts. Il convient donc d’exploiter aussi les données de l’ACOSS jusqu’en 2017 pour consolider les résultats déjà obtenus. La transmission de ces données à la DGE devrait intervenir dans le courant de l’été ».

Proposition n° 1 : *Disposer d’études statistiques et économiques complètes permettant de juger de l’impact de la création des ZTI sur le chiffre d’affaires des commerces concernés et les emplois nets créés, ainsi que de l’impact sur les commerces et les emplois situés hors ZTI.*

Cependant, même en l’absence de statistiques, **la persistance et l’élargissement du travail dominical⁽¹⁾ laissent à penser que ce nouveau régime a permis un développement notable du chiffre d’affaires et de l’emploi dans les zones concernées.**

En outre, comme l’ont observé les représentants auditionnés, les commerçants de détail sont impactés par deux phénomènes dont les conséquences sont bien plus cruciales sur leur activité que le développement de l’ouverture dominicale :

– le développement du commerce en ligne, sur lequel se reporte une partie croissante du chiffre d’affaires, sans être soumis aux prescriptions limitant les horaires d’ouverture des commerces ;

– pour le secteur du luxe, la limitation des paiements en espèces, désormais plafonnés à 10 000 euros pour les personnes non résidentes fiscales, en application du décret n° 2018-284 du 18 avril 2018 renforçant le dispositif français de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

Il est cependant difficile de penser que cette solution pourrait être adaptée à tous les commerces. Comme le montre la disparité des taux d’ouverture dans les ZTI existantes, l’ouverture dominicale ne crée pas à elle seule une nouvelle clientèle ; seule la présence de clients internationaux potentiels justifie d’étendre le dispositif, notamment dans certaines stations et villes touristiques, avec l’assentiment des commerçants concernés.

(1) Par exemple, en mars 2018, les Galeries Lafayette, ont conclu un avenant à l’accord sur le travail dominical élargissant les horaires d’ouverture le dimanche jusqu’à 20 heures, au lieu de 19 heures dans l’accord conclu en janvier 2017. L’avenant porte aussi à douze par année le nombre de dimanches pouvant être travaillés, contre huit auparavant.

Proposition n° 2 : *Créer de nouvelles ZTI dans les stations et villes touristiques où se manifeste un consensus local en faveur de l'ouverture dominicale des commerces.*

Par ailleurs, en application des articles L. 3122-4 et L. 3122-19 du code du travail, le statut de ZTI permet également aux commerces d'ouvrir de manière dérogatoire en soirée de 21 heures à minuit, sous réserve d'un accord collectif prévoyant les compensations pour les salariés.

En dehors du périmètre des ZTI, en application de l'article L. 3122-2, le travail au-delà de 21 heures est considéré comme du travail de nuit, qui doit être « *exceptionnel* » et « *justifié par la nécessité d'assurer la continuité de l'activité économique ou des services d'utilité sociale* » selon l'article L. 3122-1.

Les corapporteurs ont organisé plusieurs tables rondes consacrées à Monoprix, où un accord relatif à l'ouverture en soirée a été annulé par le juge judiciaire.

Le travail en soirée chez Monoprix

Le 9 décembre 2016, un accord a été signé entre la direction de Monoprix et deux syndicats rassemblant plus de 50 % de représentativité (CFDT et CFE-CGC) pour ouvrir ses supermarchés au-delà de 21 heures, ce qui touchait une cinquantaine d'établissements. À Paris, près de 1 600 employés servant 1,6 million de clients étaient concernés.

La majoration salariale prévue était de 20 % de 21 h à 21 h 15, puis 50 % de 21 h 15 à 22 h 15 et 70 % de 22 h 15 à 5 h du matin. Les frais de garde d'enfant de moins de 10 ans pouvaient être pris en charge à hauteur de 500 euros par an. Pour les transports, un système de prêt pour l'acquisition d'un véhicule était prévu. Pour les cadres, une prime de fermeture d'un magasin d'un montant de 20 euros était prévue.

Un référé déposé par des syndicats membres du Comité de liaison intersyndical du commerce de Paris (collectif Clic-P) – qui rassemble les organisations syndicales parisiennes de la CGT, de l'UNSA, du SCID et de SUD – a été rejeté par le tribunal de grande instance de Paris le 6 juillet 2017.

En appel, la cour d'appel de Paris a estimé, le 7 septembre 2018, que l'enseigne n'avait pas satisfait aux conditions nécessaires, notamment au regard des contreparties offertes aux salariés, pour bénéficier des dérogations au travail de nuit autorisées pour ouvrir les magasins entre 21 h et minuit. Elle a jugé que, pour les magasins situés hors des ZTI, les justifications de continuité de l'activité économique ou de besoins de la clientèle avancées par Monoprix ne constituaient pas un service d'utilité sociale. La cour d'appel a donc enjoint l'employeur de cesser d'employer des salariés au-delà de 21 h, sous astreinte de 30 000 euros par infraction. Cela concernait notamment les étudiants embauchés pour les ouvertures en soirée et le week-end, qui pouvaient représenter jusqu'à la moitié des employés dans ces tranches horaires.

Le 15 octobre dernier, quelques jours avant l'entrée en vigueur de l'astreinte prévue, un nouvel accord a été conclu avec les mêmes syndicats, par lequel les salariés travaillant de 21 h à 23 h 30 se sont vus offrir différents avantages. En premier lieu, le personnel

verra ses heures majorées de 25 % de 21 h à 21 h 15, puis 60 % de 21 h 15 à 22 h 15 ; la rémunération du travail de 22 h 15 à 5 h du matin sera majorée de 100 %. Par ailleurs, en cas d'impossibilité de prendre les transports en commun après la fermeture, un salarié se verra offrir ses frais de taxis ou de VTC. La prise en charge du transport sera également améliorée. Pour les salariés parents, les frais de garde d'enfant de moins de 16 ans vont être multipliés par deux, passant de 500 à 1 000 euros par an. Pour les cadres, la prime de fermeture d'un magasin passera de 20 à 25 euros, dans la limite de sept fermetures par mois, contre cinq avant accord, soit 175 euros en plus par mois contre 100 euros auparavant. En outre, des repos compensatoires seront également offerts aux salariés à l'heure.

En application de la directive 2003/88/CE du 4 novembre 2003 concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail, les législateurs des États membres peuvent définir la période du travail de nuit « *comprenant en tout cas l'intervalle compris entre 24 heures et 5 heures* ».

Selon les informations recueillies par les corapporteurs, l'ouverture jusqu'à 22 heures correspond à un besoin en zone urbaine ; la période entre 21 et 22 heures représenterait 2 % du chiffre d'affaires réalisé. En l'absence de demande suffisante, certains magasins ont déjà supprimé des ouvertures en soirée.

Alors que dans les ZTI, l'ouverture en soirée est de droit et fait l'objet d'un dispositif de compensation, les accords existants permettant l'ouverture en soirée restent soumis à l'appréciation des juges du fond sur la nécessité économique ou sociale de cette ouverture nocturne, source d'insécurité juridique. Or l'article L. 3122-3 du code du travail ouvre à certains secteurs, notamment dans les médias et les loisirs ⁽¹⁾, une exception permettant le travail en soirée sans avoir à justifier au cas par cas de l'utilité sociale ou de la nécessité de continuité de l'activité économique.

Dans ce cadre, il serait utile que le législateur permette aux partenaires sociaux de négocier les conditions d'ouverture en soirée lorsqu'existe une demande sociale constatée *in concreto* par la présence d'une clientèle désireuse de faire ses emplettes après 21 heures, avec, pour les salariés, les mêmes garanties de volontariat et de compensations que celles prévues en ZTI.

(1) Il s'agit, précisément, des « activités de production rédactionnelle et industrielle de presse, de radio, de télévision, de production et d'exploitation cinématographiques, de spectacles vivants et de discothèque ».

Proposition n° 3 : *Permettre aux partenaires sociaux de négocier les conditions d'ouverture des commerces entre 21 heures et minuit lorsqu'existe une demande, avec les mêmes garanties de volontariat et de compensations que celles prévues pour les commerces en ZTI.*

3. L'ouverture dominicale des commerces situés dans les emprises de certaines gares, une réussite à étendre

Il a été rappelé plus haut que l'article 249 de la loi du 6 août 2015 a prévu un arrêté conjoint des ministres chargés des transports, du travail et du commerce autorisant l'ouverture dominicale de certains commerces situés « *dans l'emprise d'une gare* » – ferroviaire, routière ou maritime – « *compte tenu de l'affluence exceptionnelle de passagers dans cette gare* », pris au vu des avis des maires, du président de l'EPCI à fiscalité propre et des représentants des syndicats et des organisations d'employeurs intéressés.

En conséquence, un arrêté du 9 février 2016, publié au *Journal officiel* du 11 février 2016, a listé douze gares ferroviaires au sein desquelles les commerces de détail « *qui mettent à disposition des biens et des services à l'intérieur [de ces] gares, hors parvis et parking* » pourront ouvrir le dimanche :

– les six grandes gares parisiennes : Saint-Lazare, Gare du Nord, Gare de l'Est, Montparnasse, Gare de Lyon et Austerlitz ;

– six gares principales de province, caractérisées par l'importance de leur fréquentation touristique plus que par le nombre de passagers : Avignon TGV, Bordeaux Saint-Jean, Lyon Part-Dieu, Marseille Saint-Charles, Montpellier Saint-Roch et Nice-Ville.

Auditionnés le 3 juillet 2018, les représentants de SNCF Gares & Connexions et de sa filiale *Retail & Connexions* ont exprimé leur satisfaction sur le dispositif mis en place.

Le chiffre d'affaires des commerces dans les gares concernées a progressé de 8 % en deux ans, la moitié étant la conséquence de l'ouverture dominicale. Le nombre d'emplois créés est évalué à 537 emplois équivalents temps plein (ETP) en 2017, et 2 000 ETP à terme, après achèvement des plans de rénovation des gares concernées.

Des opérations de rénovation et requalification de grande envergure dans les gares concernées ont permis de créer des espaces commerciaux (165 boutiques à la gare du Nord, dont 120 bénéficiant d'une ouverture dominicale du fait de leur implantation au sein de la gare). En contribuant à la présence humaine dans ces espaces publics, en agissant comme des « locomotives » dans la requalification urbaine et commerciale de quartiers parfois dégradés, le développement des espaces commerciaux induit par la possibilité d'ouverture dominicale a pu participer d'un vrai plan de développement économique.

Cependant, des arrêtés préfectoraux ont parfois abouti à des difficultés pratiques : ainsi des interdictions de réouverture de distributeurs de tabac, des interdictions de vente d'alcool à emporter peuvent compromettre l'implantation de commerces de proximité.

Les corapporteurs soutiennent le projet présenté d'étendre ce statut à 13 grandes gares internationales supplémentaires, ce qui pourrait permettre, au regard des disponibilités foncières et de leur situation économique, de générer 120 emplois supplémentaires.

Proposition n° 4 : *Étendre le nombre de gares où les commerces peuvent ouvrir le dimanche.*

Les effets en termes de développement urbain et de revitalisation de certaines zones urbaines justifieraient que soit également étudiée la possibilité d'étendre ces zones au-delà des emprises des gares, par exemple en créant des zones commerciales ou des zones touristiques adjacentes.

Proposition n° 5 : *Engager des réflexions locales sur l'extension des possibilités d'ouverture dominicale des commerces au-delà des emprises des gares internationales.*

4. La mise en conformité des commerces disposant d'une dérogation préexistante pour ouvrir le dimanche, un chantier qui n'a pas été traité

Il a été rappelé plus haut que l'article 257 de la loi du 6 août 2015 a prévu une période de transition de deux ans, ensuite portée à trois ans, pour que puissent se mettre en conformité avec la loi, en négociant un accord collectif définissant des compensations pour les salariés, les commerces situés dans les anciennes communes d'intérêt touristique ou thermales, zones touristiques d'affluence exceptionnelle ou périmètres d'usage de consommation exceptionnelle, qui disposaient avant l'entrée en vigueur de la loi de la faculté d'ouvrir le dimanche sans prévoir de compensation pour les salariés concernés.

Les auditions des corapporteurs ont montré que le délai prévu par le législateur n'a pas été utilisé pour mettre en place une campagne de sensibilisation ciblée, que ce soit par les services de l'État (directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi – DIRECCTE) ou par les organisations patronales, notamment les branches professionnelles du commerce de détail.

Il apparaît clairement que **depuis le 1^{er} septembre dernier, un nombre important de commerces situés en zone touristique ou en zone commerciale ouvrent le dimanche sans compensation pour les salariés résultant d'une négociation, donc de manière illégale.**

Dans le cadre de leurs contrôles, en application de l'article L. 3134-15 du code du travail, les agents de l'inspection du travail pourraient saisir en référé le juge judiciaire afin de faire ordonner la fermeture de l'établissement concerné sous astreinte, prononcer une peine de contravention de cinquième classe (1 500 euros) par infraction et condamner l'employeur à indemniser les salariés irrégulièrement privés de leur repos dominical.

Proposition n° 6 : *Engager une campagne de sensibilisation envers les commerces ouvrant habituellement le dimanche sans être couverts par un accord collectif pour les inciter à engager sans délai les négociations correspondantes.*

5. Les modifications apportées aux régimes des dérogations accordées par le préfet

Les arrêtés préfectoraux prévus par l'article L. 3132-29 du code du travail permettant, en cas d'accord entre les syndicats d'employeurs et de salariés d'une même profession sur les conditions de mise en œuvre de ce repos hebdomadaire dans un secteur géographique, d'obliger tous les commerces à se conformer à ce régime unique de fermeture, continuent de cristalliser les divergences d'appréciation entre représentants du petit commerce et représentants de la grande distribution.

Cependant, ce dispositif, qui a seulement été complété par une disposition prévoyant que le préfet doit procéder à l'abrogation de cet arrêté à la demande des organisations « *exprimant la volonté de la majorité des membres de la profession* », apparaît comme une branche vivante de la négociation collective locale : il permet que les pratiques de certains ne viennent pas apporter une concurrence déloyale aux autres commerçants. Des négociations récentes, par exemple dans le secteur de l'ameublement, qui dispose pourtant d'une dérogation permanente, permettent d'adapter les ouvertures dominicales aux réalités locales différentes entre la région parisienne et le reste du territoire.

Ces dispositions font l'objet de nombreux contentieux. Ainsi le 5 février 2016, le tribunal administratif de Pau a déclaré illégal l'arrêté du préfet des Landes du 25 mars 1999 qui obligeait les détaillants de pain à fermer un jour dans la semaine, car seules deux organisations professionnelles – la fédération départementale de la boulangerie et boulangerie-pâtisserie des Landes et la confédération générale de l'alimentation de détail –, représentant essentiellement les boulangeries artisanales, avaient approuvé le principe de fermeture hebdomadaire. En ne prenant pas en compte l'avis des représentants des autres vendeurs de pains, tels que les terminaux de cuisson, les supermarchés et les stations-service faisant dépôt de pain, qui n'avaient pas signé le projet présenté par l'administration, cet arrêté n'avait pas recueilli l'assentiment de « *la majorité des membres de la profession* ».

Les dispositions nouvelles conduisent à réexaminer le maintien de nombreux arrêtés de fermeture hebdomadaire.

Ainsi, à la suite d'un accord intervenu le 8 juin 1990 entre les syndicats de salariés et les organisations professionnelles d'employeurs dans le domaine de l'alimentation générale, de l'épicerie, de la crèmerie, du fromage, des fruits et légumes et des liquides à emporter, le préfet de Paris, par arrêté du 15 novembre 1990, a décidé que les établissements ou parties d'établissements vendant au détail de l'alimentation générale, de l'épicerie, de la crèmerie, des fromages, des fruits et légumes, ou des liquides à emporter seraient totalement fermés au public soit le dimanche, soit le lundi toute la journée, cette fermeture impliquant le repos du personnel salarié. Il apparaît que certains commerces ne se conforment pas à cette obligation lorsqu'ils sont ouverts le dimanche matin et devraient ainsi être fermés le lundi toute la journée. Par un arrêté du 17 juillet 2017, le préfet de la région Île-de-France a abrogé l'arrêté du 15 novembre 1990. Depuis le 17 octobre 2017, les petits supermarchés et commerces alimentaires parisiens peuvent ouvrir le dimanche matin sans devoir fermer le lundi.

Le 17 octobre 2018, le préfet de Paris a engagé une procédure visant à vérifier si l'arrêté du 22 septembre 1989 interdisant l'ouverture dominicale des quincailleries et produits de bricolage correspond toujours à la volonté de la majorité de la profession, le décret n° 2014-302 du 7 mars 2014 ayant ouvert la faculté d'ouvrir le dimanche à cette catégorie de commerce.

Par jugement du 6 avril 2018, le tribunal administratif de Rennes a annulé un arrêté préfectoral du 2 mai 2016 portant fermeture dominicale des commerces de détail à prédominance alimentaire de plus de 700 m², ainsi que des établissements de type « *drive* » localisés dans le territoire du Pays de Rennes dans son périmètre de 2010. L'arrêté du 2 mai 2016 avait été pris à la demande unanime des partenaires sociaux, représentant des salariés et des entreprises du territoire concerné, lesquels avaient signé un accord le 13 novembre 2015. Cette annulation a été prononcée au motif d'un vice dans la procédure de consultation des établissements concernés par l'arrêté visé. Cependant, le site de la préfecture d'Ille-et-Vilaine indique que « *Les partenaires sociaux, signataires de l'accord de 2015, viennent de réaffirmer leur attachement aux principes fixés dans cet accord, en décidant de signer un nouvel accord dans les mêmes termes et de saisir le Préfet d'Ille-et-Vilaine, Christophe Mirmand, en vue de la publication d'un nouvel arrêté de fermeture dominicale des commerces concernés, sur le fondement de l'article L. 3132-29 du code du travail* » ⁽¹⁾.

Afin de garantir le respect de règles mises en place par des professions pour organiser une juste concurrence, il semble utile que des contrôles, ainsi que le cas échéant des amendes significatives, permettent à ces arrêtés préfectoraux d'être appliqués lorsqu'ils existent. Cela peut aussi être l'occasion d'encourager, dans chaque zone géographique et dans chaque secteur concerné, les organisations patronales et les syndicats à entreprendre des négociations visant à étudier si les arrêtés préfectoraux existants sont bien conformes au droit et aux nécessités du commerce local.

(1) <http://www.ille-et-vilaine.gouv.fr/Actualites/Espace-presse/2018/Annulation-arrete-prefectoral>

Proposition n° 7 : *Engager des négociations sur l'actualisation des arrêtés préfectoraux de fermeture hebdomadaire et faire appliquer ceux qui correspondent à l'assentiment de la majorité de la profession concernée.*

6. Les dimanches du maire, un dispositif satisfaisant

L'extension du nombre de dimanches ouverts sur décision du conseil municipal, après accord de l'organe délibérant de l'EPCI, ne semble pas poser de difficulté particulière.

Les grandes villes ont souvent mis en œuvre ces nouvelles facultés. Selon les chiffres indiqués par le ministre de l'économie, lors du point d'étape fait devant les parlementaires le 1^{er} mars 2016, 43 % des soixante-dix plus grandes villes françaises ont augmenté le nombre de « dimanches du maire » ouvrables en 2016 par rapport à 2015. Par exemple, le nombre d'ouvertures dominicales autorisées dans ce cadre est passé de cinq en 2015 à sept en 2016 à Montpellier et Toulouse, et de cinq à huit à Lille et Belfort. Près d'un quart de ces villes ont choisi de permettre aux commerces d'ouvrir douze dimanches en 2016, soit le nombre maximal prévu par le législateur dans ce cadre ⁽¹⁾.

Cependant, les corapporteurs regrettent de ne pas avoir été en mesure d'entendre les associations représentatives des maires et des EPCI pour évoquer la mise en place de ces dispositions.

7. Les grandes surfaces alimentaires, nouvel acteur de l'ouverture dominicale

En application de l'article L. 3132-13 du code du travail, les commerces de détail alimentaire bénéficient d'une dérogation permanente de droit au principe du repos dominical puisqu'ils peuvent ouvrir le dimanche matin jusqu'à 13 heures ; la loi du 6 août 2015 a prévu que, dans les commerces alimentaires dont la surface de vente est supérieure à 400 m², les salariés devront bénéficier pour cette période d'une majoration de 30 % de leur rémunération.

À l'été 2015, l'ouverture dominicale n'apparaissait pas être une priorité pour les chaînes d'hypermarchés ; cependant, l'état d'esprit a évolué.

La direction et les syndicats du groupe Carrefour ont signé le 22 novembre 2017 un accord permettant l'ouverture de ses magasins le dimanche matin, avec doublement du salaire des salariés concernés. Le groupe Auchan avait d'ores et déjà négocié un accord généralisant au sein des supermarchés comme des hypermarchés la majoration minimale de 30 % de la rémunération.

(1) Ministère de l'économie, de l'industrie et du numérique, Dossier de presse du point d'étape de l'application de la loi, 1^{er} mars 2016, p. 24. <http://www.economie.gouv.fr/emmanuel-macron-reunit-parlementaires-application-loi-pour-croissance>.

Si l'ouverture des petites surfaces de type supérettes de concert avec les marchés et les commerces de centre-ville va dans le sens de la mise en place d'une offre alimentaire cohérente le dimanche matin, l'ouverture dominicale de supermarchés et d'hypermarchés de périphérie pourrait mettre en péril l'équilibre existant et le commerce de proximité.

Aussi, les corapporteurs appellent de leurs vœux les acteurs locaux à examiner avec les préfets si un arrêté d'interdiction de l'ouverture des grandes surfaces de périphérie urbaine pourrait recueillir l'assentiment de la majorité de la profession.

Proposition n° 8 : étudier dans chaque bassin de consommation la pertinence d'un arrêté préfectoral interdisant l'ouverture dominicale des grandes surfaces en périphérie urbaine.

II. LA RÉFORME DE L'INSPECTION DU TRAVAIL : UN CHANTIER À MENER À BIEN AVEC SES AGENTS

Face aux mutations récentes du marché du travail, l'organisation de l'inspection du travail et les outils dont disposent aujourd'hui ses agents sont parfois inadaptés et peuvent manquer d'efficacité. C'est ce constat qui a conduit le Gouvernement et la majorité à proposer un renforcement du système d'inspection du travail en plusieurs temps.

A. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA LOI AUX DISPOSITIONS RÉGISSANT L'INSPECTION DU TRAVAIL, DERNIER VOLET DE MISE EN PLACE DU PROJET « MINISTÈRE FORT »

Vers 2010, il a été estimé que l'inspection du travail n'était pas suffisamment efficace car ses agents de contrôle fonctionnaient de manière isolée, sans mise en réseau et sans pilotage national.

Le projet « ministère fort » a été lancé en octobre 2013, avec l'envoi d'une instruction qui énonce les trois principales orientations retenues pour guider la rénovation du système d'inspection du travail :

- son organisation et son fonctionnement doivent évoluer pour développer une action à la fois plus collective et efficace, grâce à plusieurs leviers : l'instauration d'unités de contrôle constituées de huit à douze sections ou agents sous l'autorité d'un responsable ; une meilleure intégration des dispositifs d'appui existants ; la création de réseaux sur des risques particuliers, d'unités régionales spécialisées dans la lutte contre le travail illégal et d'un groupe national de contrôle, d'appui et de veille ;

- ses priorités doivent être en nombre limité pour avoir un véritable impact ; elles seront donc redéfinies selon un processus associant les agents ;

- ses pouvoirs doivent être étendus, *via* un élargissement des dispositifs d'arrêt temporaire de travaux, l'institution d'amendes administratives, la facilitation de l'accès aux documents utiles aux contrôles et l'ouverture du recours à l'ordonnance pénale.

Poursuivant le même objectif de renforcement de l'efficacité de l'action de l'inspection du travail et intervenant en complément du projet « ministère fort », un plan de transformation des emplois a été lancé dès septembre 2013. Il vise à la requalification progressive en postes d'inspecteurs, par voie d'examen professionnel, de tous les postes de contrôleurs du travail, dont le corps a donc été mis en extinction, avec mise en place de concours internes pour favoriser leur intégration au sein du corps des inspecteurs du travail.

Vecteur des modifications législatives nécessaires, l'article 261 de la loi du 6 août 2015 a habilité le Gouvernement à prendre par ordonnance les mesures législatives permettant de :

- renforcer le rôle de surveillance et les prérogatives du système d'inspection du travail ;
- étendre et coordonner les différents modes de sanction ;
- et réviser l'échelle des peines en matière de droit du travail, notamment de santé et de sécurité au travail.

Le Gouvernement a également été habilité à prendre par ordonnance les mesures législatives relatives à l'accès au corps de l'inspection du travail par voie d'un concours réservé aux agents relevant du corps des contrôleurs du travail et remplissant des conditions d'ancienneté. À la connaissance de la mission d'information, aucune ordonnance n'a été publiée sur la base de cette habilitation.

Sur la base de l'habilitation précédemment citée, une ordonnance du 7 avril 2016 ⁽¹⁾ reprend substantiellement les dispositions de la proposition de loi relative aux pouvoirs de l'inspection du travail n° 1848, déposée le 27 mars 2014 par MM. Bruno Le Roux et Denys Robiliard.

En complément de la nouvelle organisation du système d'inspection du travail déployée en 2014, elle prévoit ainsi un renforcement de ses moyens d'action et de ses prérogatives en vue de garantir une meilleure effectivité du droit du travail et une plus grande efficacité des contrôles (chapitre I^{er}) et des mesures de mise en cohérence dans le code du travail et entre ce dernier et d'autres codes, ainsi que l'abrogation de dispositions devenues sans objet (chapitre II).

Sont prévues des améliorations des modes d'investigation et des moyens d'intervention de l'inspection du travail dans le domaine de la santé et de sécurité du travail :

- les dispositifs d'arrêt temporaire de travaux et d'activité en cas de danger grave et imminent, limités jusqu'à présent au secteur du bâtiment et des travaux publics, sont étendus à tous les secteurs ;
- leur efficacité est renforcée afin que l'inspection du travail puisse mettre en sécurité plus facilement les travailleurs exposés à des risques graves et mortels, notamment lorsque l'entreprise ne respecte pas la réglementation sur l'exposition aux agents chimiques cancérogènes, mutagènes ou toxiques pour la reproduction (CMR) ;
- est créé un dispositif de retrait d'urgence spécifique concernant les jeunes âgés d'au moins quinze ans et de moins de dix-huit ans ;

(1) Ordonnance n° 2016-413 du 7 avril 2016 relative au contrôle de l'application du droit du travail.

– les moyens d'accès aux documents de l'entreprise sont élargis afin de faciliter le travail d'enquête, notamment en cas de harcèlement moral ou sexuel et en matière de sécurité et santé au travail ;

– les moyens de recours à une expertise technique et à des diagnostics pertinents en matière de santé et de sécurité au travail sont renforcés afin de déterminer les actions de prévention à mettre en œuvre (extension des possibilités d'analyses de matériaux).

Parallèlement, les modes de sanction en matière de droit du travail sont révisés. Les entreprises peuvent se voir appliquer un système de sanctions diversifiées et adaptées à leur situation :

– des sanctions administratives permettant à l'administration de prononcer elle-même des amendes en cas de manquements à certaines dispositions du code du travail nécessitant une action plus rapide que la réponse judiciaire ;

– des sanctions pénales modernisées permettant un traitement judiciaire plus efficace : transaction pénale, ordonnance pénale, révision du quantum de certaines infractions (délit d'obstacle et délits en matière de santé et sécurité au travail réprimés plus sévèrement).

Pour tenir compte de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme interprétant le principe *non bis in idem* au regard du cumul de sanctions pécuniaires administratives avec des sanctions pénales, l'ordonnance prévoit, dans un nouvel article L. 8115-1 du code du travail, que le directeur de la DIRECCTE ne peut prononcer une amende à l'encontre de l'employeur que « *sous réserve de poursuites pénales* ».

Les corapporteurs notent enfin que la loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels a prévu l'édiction d'un code de déontologie de l'inspection du travail, publié par décret n° 2017-541 du 12 avril 2017.

B. UNE RÉORGANISATION DE L'INSPECTION DU TRAVAIL QUI SE HEURTE À UNE CONTESTATION DES OBJECTIFS MÊMES DE LA RÉFORME

Les auditions menées par les corapporteurs ont montré qu'il existe chez les agents de l'inspection du travail un véritable malaise, débouchant sur une forte contestation des objectifs et des moyens de la réforme, malgré la concertation qui a été organisée en amont de sa mise en œuvre.

Malgré des contestations et la mise en extinction du corps des contrôleurs du travail, le nombre d'agents de contrôle du travail – corps qui réunit les inspecteurs et les contrôleurs –, reste stable : 2 188 agents sont affectés au contrôle des entreprises, niveau identique à celui de 2009.

Les difficultés rencontrées dans la mise en place de la réforme reposent en premier lieu sur l'absence de soutien des organisations syndicales représentatives aux principes mêmes qui la sous-tendent. Ainsi, la définition de priorités nationales orientant les contrôles ⁽¹⁾, la mise en place d'unités de contrôle sous l'autorité d'un responsable et la mise en place d'un suivi informatique de l'activité ont été contestées par beaucoup de représentants des syndicats.

Il semble que la réforme se heurte à une résistance culturelle, justifiant des oppositions de principe aux directives, voire des stratégies d'obstruction aux objectifs recherchés. Il a été indiqué aux corapporteurs que la moitié des agents de contrôle refuseraient d'utiliser l'outil informatique Wiki't destiné non seulement à faciliter les démarches, mais également à suivre leur activité.

Est contesté de même le bien-fondé de l'objectif fixé par le ministère du travail de passer deux journées par semaine sur le terrain pour que le nombre de contrôles retrouve le niveau de 2013 – soit 300 000 contrôles par an.

Les corapporteurs souhaitent donc que les membres de l'inspection du travail et leur hiérarchie s'interrogent sur un changement culturel qui permettrait de respecter les prérogatives et garanties qui leur sont accordées pour l'exercice de leurs missions, définies notamment par les conventions n° 81 et n° 129 de l'Organisation internationale du travail, tout en reconnaissant la possibilité de définir des objectifs et des orientations nationales et locales.

Il serait utile qu'une remise en chantier des pratiques et instruments managériaux soit entreprise dans les années à venir.

Proposition n° 9 : *Engager à nouveau une concertation sur les évolutions envisageables de l'exercice des prérogatives et responsabilités du corps de l'inspection du travail et sur l'avenir des contrôleurs du travail qui ne souhaitent pas passer le concours interne.*

C. DES AVANCÉES LÉGISLATIVES QUI COMMENCENT À PRODUIRE DES EFFETS

Les corapporteurs notent que les évolutions purement législatives ont été appréciées par certains représentants syndicaux.

Ainsi, la mise en place des procédures de sanction administrative a permis de relancer une action punitive efficace. Trop souvent, les procès-verbaux de constat établis par les inspecteurs, sans accident ou victime autre que potentiel, donnaient lieu à un classement sans suite par les procureurs.

(1) Les priorités nationales suivantes ont été fixées : le respect de l'égalité homme/femme en matière salariale, la prévention des chutes de hauteur, le repérage de l'amiante avant travaux, la mise en place des nouvelles institutions représentatives du travail, la lutte contre le travail illégal et le contrôle du détachement.

Désormais, après le constat des faits et un rapport au directeur régional, une enquête contradictoire est menée et peut aboutir à des sanctions pécuniaires d'un montant maximal de 2 000 euros par salarié et par infraction constatée. 363 amendes ont été prononcées au premier semestre 2018.

De la même manière, la transaction pénale permet de réduire la durée des procédures et d'obtenir plus rapidement des mesures correctrices pour les salariés concernés, par exemple en cas d'absence de document unique d'évaluation des risques professionnels. 122 transactions pénales ont été prononcées au premier semestre 2018.

PROJET

III. LA RÉFORME DE LA JUSTICE PRUD'HOMALE : VERS UNE RATIONALISATION DE L'OFFICE DU JUGE DES RELATIONS INDIVIDUELLES DU TRAVAIL

Fortement inspirée du rapport de l'ancien président de la chambre sociale de la Cour de cassation, M. Alain Lacabarats, la réforme de la justice prud'homale part du constat que celle-ci « *ne fonctionne pas dans des conditions conformes aux exigences des standards européens et connaît de graves carences* »⁽¹⁾. Ce rapport a montré une série de difficultés au sein de la juridiction prud'homale : condamnations répétées de l'État liées à des dysfonctionnements, délais de traitement anormalement longs, taux d'appels extrêmement élevés par rapport aux autres juridictions, professionnalisation insuffisante des conseillers prud'homaux.

L'article 258 de la loi du 6 août 2015 refonde, tout d'abord, le statut des juges prud'homaux, fait du bureau de conciliation et d'orientation un juge de la mise en état et définit différentes formations de jugement. Il permet également de recourir à de nouvelles procédures de conciliation extrajudiciaire pour les litiges s'élevant en matière de travail. Enfin, il crée un véritable statut des défenseurs syndicaux.

1. La mise en place d'un référentiel indicatif dans le cadre des licenciements irréguliers ou sans cause réelle et sérieuse

L'article 258 de la loi a mis en place un référentiel indicatif dans le cadre des licenciements irréguliers ou sans cause réelle et sérieuse, en fonction de l'âge, de l'ancienneté, et de la situation de réemploi du salarié, dont les modalités ont été définies par le décret n° 2016-1581 du 23 novembre 2016.

Ce dispositif a été remplacé par un barème impératif par l'ordonnance n° 2017-1387 du 22 septembre 2017 relative à la prévisibilité et la sécurisation des relations de travail.

2. Les modifications procédurales

a. La saisine du conseil de prud'hommes

Le décret n° 2016-660 du 20 mai 2016⁽²⁾ a fixé les nouvelles règles de saisine du conseil de prud'hommes. Celle-ci peut se faire :

– soit par présentation volontaire des parties devant le bureau de conciliation et d'orientation ;

(1) Alain Lacabarats, L'avenir des juridictions du travail : vers un tribunal prud'homal du XXI^e siècle, *Rapport à la garde des sceaux, ministre de la justice*, juillet 2014.

(2) Décret n° 2016-660 du 20 mai 2016 relatif à la justice prud'homale et au traitement judiciaire du contentieux du travail.

– soit par requête (et non plus par simple dépôt d'un formulaire type) remise ou adressée au greffe du conseil de prud'hommes.

Ces nouvelles dispositions permettent aux parties de connaître les prétentions, moyens et pièces de leur contradicteur dès le stade de la saisine, en vue de favoriser leur conciliation et, le cas échéant, d'accélérer la mise en état du dossier. Sur ce point, une communication des principaux éléments du dossier en amont de l'audience de conciliation est effectivement de nature à accroître l'efficacité tant du bureau de conciliation et d'orientation que, en cas d'échec de la conciliation, du bureau de jugement.

b. Les modifications apportées au bureau de conciliation

L'utilité de la phase de conciliation était discutée, notamment au vu du faible taux de conciliation constaté (5,5 % en 2013). De fait, elle était souvent perçue par les justiciables comme une simple phase formelle, préalable à la saisine du bureau de jugement. Toutefois, la recherche d'une conciliation des parties est considérée, aujourd'hui encore, comme un élément fondateur de la juridiction prud'homale. La loi et son décret d'application ont profondément réformé ce qui était jusqu'alors le bureau de conciliation, qui a vu ses pouvoirs considérablement élargis.

Le bureau de conciliation du conseil de prud'hommes s'appelle désormais bureau de conciliation et d'orientation (BCO). Il a pour mission :

- d'assurer la mise en état des affaires jusqu'à la date qu'il fixe pour l'audience de jugement ;
- de fixer les délais et les conditions de communication des prétentions, moyens et pièces des parties ;
- de choisir la voie la plus adaptée pour traiter une affaire : formation normale, formation restreinte, renvoi direct en départage ;
- de statuer en bureau de jugement en formation restreinte lorsqu'une partie n'est pas représentée ou ne comparaît pas.

c. Des procédures accélérées

Afin de favoriser la résolution amiable des litiges, la loi a instauré des procédures accélérées. Ainsi, lorsque la conciliation échoue, l'affaire est habituellement renvoyée devant la formation classique du bureau de jugement du conseil de prud'hommes (deux conseillers « employeurs » et deux conseillers « salariés »). Toutefois, en cas d'accord des parties, l'affaire peut être renvoyée devant une formation plus restreinte, comprenant un conseiller « employeur » et un conseiller « salarié ». Cette formation doit alors statuer dans les trois mois.

L'ordonnance n° 2017-1387 précitée a depuis lors cherché à éviter des allers et retours entre formation prud'homale et formation de départage lorsque,

dès le stade du bureau de conciliation, un dossier est renvoyé devant le juge départiteur. La formation de départage du bureau de jugement sera désormais directement saisie de l'affaire, et ce jusqu'à sa résolution.

Afin de départager les conseillers prud'hommes qui, au sein d'un BCO, d'un bureau de jugement ou d'une formation de référé, ne seraient pas parvenus à dégager de solution paritaire, le code du travail prévoit qu'il peut être fait appel à un juge professionnel. Il sera conduit à siéger, en formation de départage, aux côtés de tout ou partie des conseillers prud'hommes concernés.

Précédemment, l'article L. 1454-2 du code du travail confiait cette tâche au juge d'instance ; il prévoit désormais qu'en cas de départage, ces mêmes formations sont présidées par un juge du tribunal de grande instance (TGI) désigné par son premier président. Au sein de chaque TGI, un « pôle social » doit regrouper les magistrats spécialisés en droit du travail.

3. Le statut et la formation des conseillers prud'hommes

a. Le renforcement des droits et devoirs des conseillers prud'hommes

L'article 258 de la loi du 6 août 2015 entreprend, dans un premier temps, de mieux encadrer juridiquement les droits et les devoirs auxquels sont assujettis les conseillers prud'hommes.

Il insère un nouvel article L. 1421-2 au sein du code du travail afin d'énumérer les obligations auxquelles ces derniers sont tenus et les principes qui doivent les guider : l'indépendance, l'impartialité, la dignité et la probité. Comme les magistrats, les conseillers prud'hommes doivent s'abstenir de tout acte ou comportement public incompatible avec leurs fonctions ou de nature à faire naître un doute légitime sur leur impartialité. Ils sont tenus au secret des délibérations.

Par ailleurs, il procède à une refonte des règles disciplinaires relatives aux conseillers prud'homaux. Cette refonte s'ordonne autour d'une nouvelle instance, la « *commission nationale de discipline* » à laquelle le pouvoir disciplinaire est confié, en lieu et place de celui du ministre de la justice ⁽¹⁾. La loi a aussi procédé à une redéfinition des sanctions susceptibles d'être prononcées.

b. L'obligation de formation des conseillers prud'homaux

Par ailleurs, la formation des conseillers prud'homaux a été renforcée.

La loi du 6 août 2015 précise l'obligation de formation des conseillers prud'hommes, qui échoit à l'État en vertu de l'article L. 1442-1 du code du travail,

(1) La commission sera saisie par le ministre de la justice ou par le premier président de la cour d'appel dont dépend le juge prud'homal mis en cause. Le premier président devra l'entendre préalablement (article L. 1442-13-3 du code du travail). La compétence disciplinaire des premiers présidents de cour d'appel ne se limitera pas à cette saisine : ils pourront aussi rappeler les intéressés à leurs obligations (article L. 1442-13-1 du code du travail).

en créant une formation initiale qui s'ajoute à l'actuelle formation continue de six semaines. Le non-respect de l'obligation de formation initiale est sanctionné par la démission d'office de l'intéressé. Ces dispositions et celles du décret d'application n° 2017-684 du 28 avril 2017 entrent en vigueur à compter du premier renouvellement des conseillers prud'hommes qui suit la promulgation de la loi.

L'ordonnance n° 2016-394 du 31 mars 2016 relative à la désignation des conseillers prud'hommes (entrée en vigueur le 1^{er} février 2017) prévoit que ceux-ci sont désignés tous les quatre ans, conjointement par les ministères de la justice et du travail, sur proposition des organisations syndicales et professionnelles représentatives, en fonction de leur audience. Le mandat des nouveaux conseillers prud'hommes a débuté le 1^{er} janvier 2018.

Les conseillers prud'hommes nouvellement désignés n'ayant jamais exercé cette fonction doivent suivre une formation initiale organisée par l'École nationale de la magistrature, d'une durée de cinq jours.

Les employeurs des conseillers salariés ont l'obligation de leur accorder des autorisations d'absence, qui peuvent être fractionnées, dans la limite de :

- 5 jours par mandat au titre de la formation initiale ;
- 6 semaines par mandat au titre de la formation continue.

Le Conseil de la prud'homie a eu à élaborer un guide déontologique des juges et conseillers prud'hommes destiné à préciser leurs obligations. La Commission nationale de discipline des conseillers prud'hommes a été mise en place le 24 février 2017.

4. La création du statut de défenseur syndical

Le défenseur syndical assiste ou représente salariés et employeurs devant le conseil de prud'hommes et la cour d'appel. Il remplace les délégués permanents et non permanents des organisations syndicales et professionnelles.

Dans les entreprises d'au moins onze salariés, le défenseur syndical a la qualité de salarié protégé. Il dispose du temps nécessaire pour exercer ses fonctions dans la limite de 10 heures par mois. Ses heures d'absence, lors de missions hors entreprise ou de formation, sont assimilées à du temps de travail et rémunérées par l'employeur.

Une liste des défenseurs syndicaux est établie par arrêté préfectoral de la région et est révisée tous les quatre ans. Elle peut être modifiée à tout moment dans les conditions précisées par le décret n° 2016-975 du 18 juillet 2016.

5. La généralisation des modes alternatifs de résolution des différends en droit du travail

Pris en application de l'article 258, le décret n° 2016-660 du 20 mai 2016 précité a généralisé les modes alternatifs de résolution des différends aux conflits qui s'élèvent à l'occasion du contrat de travail (article R. 1471-1 du code du travail). Désormais, les parties peuvent recourir à la médiation, à la conciliation judiciaire ou conventionnelle, ou encore à la procédure participative, prévues par les articles 1528 et suivants du code de procédure civile.

À cet égard, le BCO peut, quel que soit le stade de la procédure, proposer aux parties de recourir à un médiateur pour trouver une solution au litige, voire leur enjoindre d'en rencontrer un pour qu'il les informe sur l'objet et le déroulement de cette procédure. Il lui appartiendra le cas échéant d'homologuer l'accord entre les parties.

B. DES AMBITIONS QUI SE HEURTENT À LA QUESTION DES MOYENS

1. La baisse du contentieux n'a pas amélioré le délai de traitement, notamment en cas de renvoi au départage

Selon le rapport annuel de performance de la mission « Justice », annexé au projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2017, le nombre de saisines en matière prud'homale a baissé de 15 %, passant de 184 500 en 2015 à 150 500 en 2016 puis 127 000 en 2017. Cette évolution confirme une tendance amorcée en 2010, qui s'explique en partie par les réformes mises en œuvre depuis une dizaine d'années : la rupture conventionnelle, introduite en 2008 et en augmentation constante, la « barémisation » des indemnités et les réformes introduites par la loi n° 2015-990 du 6 août 2015, sans qu'il soit possible de distinguer les effets des différentes réformes.

Le flux annuel d'affaires terminées est également en décrue, passant de 180 500 en 2016 à 160 000 environ en 2017.

Le nombre d'affaires en stock continue de diminuer, mais on ne constate pas d'amélioration du délai de traitement, qui s'accroît encore : pour l'ensemble des modes de jugement, il atteint 17,3 mois fin 2017, au lieu de 17 mois en 2016. La hausse – 0,3 mois – est cependant moins marquée que les années antérieures. Cette évolution globale peut être précisée :

– le délai moyen de traitement hors référés progresse de 0,3 mois en 2017 et passe à 17,3 mois ;

– le délai moyen de traitement des affaires jugées en formation paritaire diminue de 0,9 mois et revient à 16,3 mois ;

– à l’inverse, le délai moyen de traitement des affaires jugées en départage augmente fortement (+ 2,8 mois) et passe à 32 mois ⁽¹⁾. Les délais du départage s’affranchissent le plus souvent du mois prévu par l’article L. 1454-2 du code du travail dans lequel une affaire doit être reprise après départage.

Le recours aux juges départiteurs du « pôle social » du tribunal de grande instance, choisis en fonction de leurs compétences et affinités pour le droit du travail, ne semble donc pas avoir permis d’améliorer l’efficacité globale des procédures. Les corapporteurs craignent que se multiplient les décisions indemnisant les justiciables victimes de ces délais, prises sur le fondement de l’article 141-1 du code de l’organisation judiciaire et de l’article 6 de la Convention européenne des droits de l’homme. Les tribunaux civils condamnent régulièrement l’État à indemniser les salariés requérants à des sommes allant de 2 000 euros à 8 500 euros à titre de dommages et intérêts pour le préjudice moral *« résultant notamment de l’attente d’une décision et des tensions psychologiques entraînées par l’incertitude ou [ils se sont] trouvé[s], renforcé par la perte de confiance dans les capacités de la juridiction à répondre à ses missions »* ⁽²⁾.

Le délai moyen de traitement des affaires au sein des chambres sociales des cours d’appel augmente de 1,1 mois et l’ancienneté moyenne du stock croît de 0,7 mois, note le rapport. Ce contentieux représente 34 % des affaires traitées et 43 % du stock des cours d’appel. Le rapport annuel de performance compte sur la baisse du contentieux prud’homal pour produire mécaniquement une baisse des affaires en appel : *« Le levier majeur [...] réside dans la forte baisse du contentieux social devant les conseils de prud’hommes, et donc du niveau d’appel qui en découle »*.

Alors que les réformes successives visent à favoriser la conciliation, on n’observe pas d’évolution tangible en ce domaine. Le nombre d’affaires portées devant le bureau de conciliation a fortement augmenté, passant de 33 900 en 2016 à 47 500 en 2017, soit + 40 %, mais cela ne s’est pas pour autant traduit par une hausse des affaires conciliées (7 800 en 2017 au lieu de 8 800 en 2016), ce qui entraîne mécaniquement une baisse du taux de conciliation, revenu de 5,8 % à 5,6 %. Le délai de la phase de conciliation a par ailleurs augmenté (2,9 mois en moyenne au lieu de 2,3 mois les deux années précédentes), *« ce qui peut refléter une phase d’adaptation des juridictions dans la mise en œuvre de la réforme »*, souligne le rapport annuel de performance.

Faute de moyens adéquats, les modifications législatives n’ont pas permis d’améliorer sensiblement les délais de traitement du contentieux.

(1) *Projet annuel de performance de la mission « Justice », annexé au projet de loi de finances pour 2019.*

(2) *TGI Paris, 18 janvier 2012, n° 11/02506 et suivants ou TGI Paris, 5 juin 2013, n° 12/04402.*

2. Les effets de l'institution d'un barème d'indemnisation des licenciements abusifs ou sans cause réelle et sérieuse pourraient être contrecarrés par des stratégies de contournement

Les corapporteurs observent que dans la mesure où le barème indicatif ne s'applique pas en cas de nullité du licenciement, « *la stratégie des avocats de salariés est désormais de rechercher systématiquement une cause de nullité : harcèlement moral ou sexuel, discrimination, violation d'une liberté fondamentale, ou, plus rarement, violation de la protection liée à la grossesse, la parentalité, l'accident ou la maladie d'origine professionnelle, licenciement d'un salarié protégé en raison de son mandat, ou licenciement consécutif à une action en justice en matière d'égalité professionnelle ou à une dénonciation de crimes et délits* » ⁽¹⁾ ; ils multiplient les demandes accessoires d'indemnisation.

La possibilité de demander l'indemnisation d'autres préjudices, pour permettre une prise en charge de l'ensemble du préjudice, est pourtant une condition de la conventionalité du dispositif de « barémisation ».

Le barème d'indemnisation face au droit international et au droit européen

L'article 10 de la convention de l'Organisation internationale du travail concernant la cessation de la relation de travail à l'initiative de l'employeur (n° 158), conclue le 22 juin 1982 et ratifiée par la France le 16 mars 1989, prévoit qu'en cas de licenciement injustifié, le salarié, s'il ne peut être réintégré dans son emploi, a droit à une indemnité. Cette indemnisation doit être « *adéquate* » ou prendre la forme de « *toute autre forme de réparation considérée comme appropriée* ».

L'article 24 de la Charte sociale européenne révisée du 3 mai 1996, conclue dans le cadre du Conseil de l'Europe le 18 octobre 1961 et ratifiée par la France le 7 mai 1999, prévoit qu'« *En vue d'assurer l'exercice effectif du droit à la protection en cas de licenciement, les Parties s'engagent à reconnaître (...) b) le droit des travailleurs licenciés sans motif valable à une indemnité adéquate ou à une autre réparation appropriée.* »

Dans un jugement du 26 septembre 2018, le conseil de prud'hommes du Mans a rejeté une exception d'inconventionnalité au regard de ces deux textes, dirigée contre le barème instauré par l'ordonnance n° 2017-1387 du 22 septembre 2017. Il a en conséquence appliqué le barème pour déterminer le montant de l'indemnité due à une salariée dont le licenciement a été jugé sans cause réelle et sérieuse. En particulier, il a estimé que le barème fixé par l'article L. 1235-3 du code du travail respecte les deux principes prévus par la Charte sociale européenne dans la mesure où :

– « *Si l'évaluation des dommages et intérêts est encadrée entre un minimum et un maximum, il appartient toujours au juge, dans les bornes du barème ainsi fixé, de prendre en compte tous les éléments déterminant le*

(1) « Barème d'indemnités prud'homales : la gestion des dossiers contentieux s'alourdit », *Liaisons sociales*, 9 octobre 2018.

préjudice subi par le salarié licencié, lorsqu'il se prononce sur le montant de l'indemnité à la charge de l'employeur (notamment l'âge et les difficultés à retrouver un emploi, après des années passées au sein de la même entreprise) » ;

– le barème n'est pas applicable dans certaines situations où le licenciement intervient dans un contexte de manquement particulièrement grave de l'employeur à ses obligations (licenciement nul en raison notamment de la violation d'une liberté fondamentale, de harcèlement sexuel ou moral, etc.) ;

– les autres préjudices du salarié (autres que la perte de l'emploi), en lien avec le licenciement et notamment les circonstances dans lesquelles il a été prononcé, *« sont susceptibles d'une réparation distincte sur le fondement du droit de la responsabilité civile, dès lors que le salarié est en mesure de démontrer l'existence d'un préjudice distinct »*.

Le conseil a donc admis le caractère adéquat de la réparation accordée de par le barème. Cependant, il a ouvert la voie à une indemnisation distincte de celle prévue par le barème pour les autres préjudices du salarié (autres que la perte de l'emploi), en lien avec le licenciement.

Le barème n'est conforme à la Charte sociale européenne qu'en raison du fait que son application n'exclut pas l'indemnisation d'autres préjudices subis par le salarié.

3. La rationalisation de la procédure doit s'accompagner d'une amélioration de l'appréhension de l'office de juge et des conditions d'indemnisation des conseillers prud'homaux

Les dispositions semblant remettre en cause le fonctionnement paritaire des conseils de prud'hommes, tels que le renvoi direct au départage par un magistrat ou le recours à la formation restreinte de jugement, ont été mal perçues par les conseillers prud'homaux ; dans les faits, il n'y est cependant pratiquement pas recouru.

Trois modifications procédurales apparaissent avoir produit des effets notables permettant de rationaliser la procédure :

– la mise en place de la requête introductive d'instance, par l'article R. 1452-2 du code du travail, qui permet aux parties de préciser les motifs de la demande et les prétentions ;

– la mise en état de l'affaire par le BCO, en application du nouvel article L. 1454-1-2 du code du travail, qui lui permet de faire procéder notamment aux échanges de pièces et de conclusions et aux mesures d'instruction qui permettent de mettre l'affaire en état d'être jugée ⁽¹⁾ ;

(1) À défaut du BCO, il revient au bureau de jugement d'assurer, si nécessaire, cette mise en état lorsque l'affaire lui est renvoyée. Un ou deux conseillers rapporteurs sont alors désignés. Ils peuvent prescrire toutes les mesures nécessaires à cet effet.

– le remplacement de la procédure orale par la procédure écrite, qui rend obligatoire la représentation des parties par un avocat ou un défenseur syndical et devrait aussi avoir un impact sur les affaires portées en appel, avec la mise en place d'échanges dématérialisés entre les parties et le greffe, ainsi que le respect de règles strictes relatives au délai d'accomplissement des actes.

Ces dispositions pourront permettre aux conseillers prud'homaux de traiter efficacement des contentieux qui leur sont soumis, en prenant les mesures nécessaires à l'instruction du dossier.

Cependant, il reste encore à ces juges à prendre en main ces nouveaux outils et à appréhender totalement leur office, en organisant la procédure et en se prononçant en opportunité sur les demandes des parties, notamment les demandes de renvoi. Longtemps, les conseillers prud'homaux se sont interdit d'organiser la procédure, prenant acte de renvois parfois dilatoires.

Dans cette perspective, les corapporteurs estiment que le temps nécessaire à la préparation des dossiers doit faire l'objet d'une prise en compte et d'une prise en charge plus complète.

L'article R. 1423-55 du code du travail précise que l'étude préparatoire d'un dossier préalablement à l'audience du BCO ou du bureau de jugement est confiée au président du bureau ou à un conseiller désigné par lui. En application de l'article D. 1423-65 du même code, le nombre d'heures indemnissables qu'un conseiller prud'homme peut déclarer avoir consacré aux études de dossiers ne peut dépasser les durées suivantes :

Activité	Nombre d'heures indemnissables
Étude préparatoire des dossiers préalable à l'audience	Bureau de conciliation et d'orientation : 30 minutes par audience Bureau de jugement : 1 heure par audience Formation de référé : 30 minutes par audience
Étude d'un dossier postérieure à l'audience et préalable au délibéré	Bureau de jugement : 45 minutes par dossier Formation de référé : 15 minutes par dossier

Toutefois, les durées maximales fixées pour l'étude préparatoire des dossiers préalable à l'audience de la formation de référé, du bureau de conciliation et d'orientation et du bureau de jugement peuvent être dépassées en raison du nombre de dossiers inscrits au rôle, sur autorisation expresse du président du conseil de prud'hommes qui détermine le nombre d'heures indemnissables.

Les corapporteurs soutiennent les attentes légitimes qui leur ont été présentées, afin qu'un temps de préparation soit reconnu aux deux conseillers prud'hommes composant le BCO et que les durées indemnissables soient revues. Dans l'intérêt même de l'exercice de conciliation, il faut que les deux conseillers composant le BCO puissent connaître le litige en ayant pris connaissance de la requête et des pièces produites. La mise en état des dossiers est une tâche qui justifie une prise en charge adéquate.

Les corapporteurs se félicitent qu'un groupe de travail examine actuellement ces questions, afin de remettre à plat l'indemnisation des conseillers prud'hommes.

Proposition n° 10 : *Prévoir pour les conseillers prud'homaux un temps accru de préparation des dossiers et améliorer son indemnisation.*

4. La formation des conseillers prud'homaux, une avancée majeure

Organisée par l'École nationale de la magistrature, la formation initiale des conseillers prud'homaux repose sur une session d'*e-learning* de trois jours en ligne, et des sessions présentiels de deux jours organisées de manière décentralisée. Selon la Chancellerie, 92 % des nouveaux conseillers ont été formés ; des sessions de rattrapage vont avoir lieu et permettront de former les conseillers nommés à la suite de vacances de poste.

Les intéressés ont fait part d'une satisfaction globale vis-à-vis de cet exercice, avec des bénéfices importants.

La formation continue reste organisée par les associations rattachées aux organisations patronales et syndicales. Elle pourrait être utilement complétée par des échanges plus réguliers et plus organisés avec les magistrats du siège, et notamment les cours d'appel qui seront chargés d'examiner les jugements renvoyés en appel.

5. La place du défenseur syndical devrait être confortée

Inscription dans les textes d'une pratique existante, l'institution du défenseur syndical a donné satisfaction. Cependant, deux problèmes subsistent :

- la désignation des défenseurs syndicaux par la DIRECCTE sur proposition des organisations représentatives des salariés et des employeurs, dans un périmètre régional (article L. 1453-4 du code du travail) peut les empêcher de suivre l'affaire lorsqu'elle est jugée en appel en dehors de leur région ; elle interdit également le recours à des « experts » au niveau national ;

- le quota d'heures alloué par l'article L. 1453-5 (dix heures par mois) est insuffisant pour qu'ils puissent se consacrer à des cas autres que simples.

Proposition n° 11 : *Élargir les conditions de recours et le quota d'heures alloué au défenseur syndical.*

6. Les modes alternatifs de résolution des différends n'ont pas pris la place escomptée

Selon la Chancellerie, les modes alternatifs de résolution des différends n'ont pas eu d'effet statistique sur le volume du contentieux.

Les corapporteurs mettent l'accent sur les coûts qui leur ont été présentés, notamment pour la mise en place d'une médiation, de l'ordre de 700 à 1 000 euros, alors que le recours à la justice prud'homale reste gratuit. Cette solution ne pourrait ainsi être utilisée que pour des litiges concernant de hauts niveaux d'encadrement.

7. La question des moyens de la justice prud'homale

Au-delà de la réforme de la procédure prud'homale, les corapporteurs soulignent la question cruciale des moyens matériels et humains qui doivent accompagner la mise en place de la réforme.

Le délai moyen de traitement des affaires en départage (32 mois), montre que le renvoi de la tâche de départage du juge d'instance au tribunal de grande instance n'a pas permis de dégager les capacités nécessaires à un traitement amélioré des affaires. À défaut de matérialiser des postes de magistrats pouvant se consacrer essentiellement au rôle de juge départiteur, de nouveaux mécanismes de départage devront être envisagés.

Proposition n° 12 : *Affecter des magistrats spécialisés dans le départage du contentieux prud'homal au sein des tribunaux de grande instance.*

La question des moyens ne concerne pas que les magistrats, mais aussi les greffiers et, plus prosaïquement, le nombre de salles disponibles. La réussite de la réforme suppose donc d'accroître le nombre de magistrats et de greffiers, mais aussi la disponibilité des salles.

Les corapporteurs souhaitent ainsi que soient poursuivis les efforts budgétaires et l'amélioration des moyens techniques et humains (postes d'auxiliaires de justice, dotation d'ordinateurs) destinés à la justice prud'homale.

IV. L'INTRODUCTION DU DEVIS NORMALISÉ DES ÉQUIPEMENTS D'OPTIQUE ET D'AUDIOPROTHÈSE, UN DISPOSITIF À ARTICULER AVEC LE « 100 % SANTÉ »

A. L'OBLIGATION DE TRANSPARENCE ET D'INFORMATION DU CONSOMMATEUR PRÉVUE PAR LA LOI

Afin de renforcer la transparence et la concurrence sur la fourniture d'appareillage des déficients de l'ouïe ou d'optique-lunetterie, l'article 44 de la loi du 6 août 2015 a introduit l'obligation pour les opticiens et les audioprothésistes de délivrer un « *devis normalisé* » comportant d'une part « *le prix de vente de chaque produit et de chaque prestation proposés* » et, d'autre part, « *les modalités de prise en charge par les organismes d'assurance maladie obligatoire et, le cas échéant, complémentaire* » ainsi qu'une note « *permettant d'assurer l'identification et la traçabilité des dispositifs médicaux fournis* ».

Le contenu et la présentation du devis et de la note sont fixés par un arrêté du ministre chargé de l'économie, après consultation du Conseil national de la consommation. Les informations permettant d'assurer l'identification et la traçabilité sont fixées par un arrêté conjoint des ministres chargés de la santé, de l'économie et de la sécurité sociale.

Les manquements à ces obligations sont passibles d'une amende administrative dont le montant ne peut excéder 3 000 euros pour une personne physique et 15 000 euros pour une personne morale.

Les arrêtés relatifs au contenu et à la présentation du devis et de la note et aux informations permettant d'assurer l'identification et la traçabilité ont été pris le 28 avril 2017 et publiés au *Journal officiel* le 4 mai 2017 ⁽¹⁾. Ils devaient entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2018, mais deux arrêtés subséquents en ont reporté l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2019 ⁽²⁾.

Auditionnés par les corapporteurs, les représentants des professions concernées ont mis en avant la complexité des modèles de devis et la confusion instituée du fait de la séparation faite entre fourniture de matériels et prestations de services connexes, tel que l'adaptation de l'appareillage à son utilisateur. Ainsi, il n'a pas été prévu de créer de codes spécifiques dans la liste des produits et prestations (LPP) remboursables par la sécurité sociale.

(1) Arrêté du 28 avril 2017 relatif à la nature des informations d'identification et de traçabilité des produits d'optique-lunetterie et d'appareillage des déficients de l'ouïe (NOR : ECFC1709405A) ; arrêté du 28 avril 2017 relatif à l'information de l'assuré social ou de son ayant droit sur les conditions de vente des produits et prestations d'appareillage des déficients de l'ouïe et d'optique-lunetterie (NOR : ECFC1709406A).

(2) Arrêté du 30 novembre 2017 (s'agissant de l'arrêté « Identification et traçabilité des produits ») et arrêté du 29 novembre 2017 (s'agissant de l'arrêté « Information de l'assuré social »).

B. LA MISE EN PLACE DU « 100 % SANTÉ » EN MATIÈRE D'OPTIQUE, D'AUDIOLOGIE ET DE SOINS DENTAIRES

Le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2019 prévoit plusieurs mesures pour améliorer la prise en charge de certains soins médicaux et le niveau de couverture des frais de santé des personnes modestes. En particulier, l'article 33 vise à mettre en œuvre de la promesse du président de la République de donner à tous les Français un accès à des soins pris en charge à 100 %, dans le domaine de l'optique, de l'audiologie et du dentaire.

Une concertation avec les acteurs de la santé et professionnels des secteurs concernés a permis de définir un panier de soins « 100 % santé » dans le cadre de protocoles d'accord signés le 13 juin 2018 ⁽¹⁾.

Un relèvement des bases de remboursement de la sécurité sociale a été arrêté, celle des aides auditives étant par exemple doublée, de 200 à 400 euros, d'ici 2021. De même, des prix limites de vente sur le panier « 100 % santé » ont été fixés à des niveaux compatibles avec une offre exigeante et de qualité.

L'étude d'impact précise que *« l'offre 100 % santé, dont les prix sont plafonnés, sera disponible à compter du 1^{er} janvier 2019 pour les aides auditives, du 1^{er} avril 2019 pour les prothèses dentaires et du 1^{er} janvier 2020 pour les équipements d'optique. »*

Pour permettre un accès étendu à ce panier, la législation relative aux contrats responsables serait modifiée. Ainsi, les frais intervenant en sus des tarifs de responsabilité pris en charge par la sécurité sociale pour les soins dentaires prothétiques, les aides auditives et les dispositifs d'optique devraient être obligatoirement couverts par les contrats responsables souscrits ou renouvelés à compter de 2020.

(1) En matière d'optique, un protocole d'accord a été signé par deux des trois syndicats d'opticiens : le Rassemblement des opticiens de France (ROF) et le Syndicat national des centres d'optique mutualistes (SYNOM), représentant plus de 80 % de la profession. L'ensemble des syndicats d'audioprothésistes – le Syndicat national des entreprises de l'audition (SYNEA), le Syndicat national des audioprothésistes (UNSAF) et le Syndicat national des centres audition mutualiste (SYNAM), ainsi que le Syndicat national de l'industrie des technologies médicales (SNITEM), représentant les industriels, sont également parvenus à un protocole d'accord.

**LE PANIER DE SOINS « 100 % SANTÉ » TEL QUE DÉFINI À L'ISSUE DES NÉGOCIATIONS
AVEC LES PROFESSIONNELS**

Optique	– Monture respectant les normes européennes, avec un prix inférieur ou égal à 30 euros. Chaque opticien aura au minimum 17 modèles différents de montures adultes « 100 % santé » en deux coloris différents ; – Verres traitant l'ensemble des troubles visuels ; – Amincissement des verres en fonction du trouble, durcissement des verres pour éviter les rayures, traitement antireflet obligatoires.
Aides auditives	– Tous les types d'appareils sont concernés : contour d'oreille classique ; contour à écouteur déporté ; intra-auriculaire ; – Au moins 12 canaux de réglage (ou dispositif de qualité équivalente) pour assurer une adéquation de la correction au trouble auditif ; système permettant l'amplification des sons extérieurs restituée à hauteur d'au moins 30 décibels ; – 4 ans de garantie ; – Au moins trois des options suivantes : système anti-acouphène, connectivité sans fil, réducteur de bruit du vent, synchronisation binaurale, directivité microphonique adaptative, bande passante élargie d'au moins 6 000 hertz, fonction apprentissage de sonie, système anti-réverbération.
Dentaire	– Couronnes céramique monolithique et céramo-métalliques sur les dents visibles (incisives, canines et prémolaire) ; couronnes céramique monolithique zircons (incisives et canines) ; couronnes métalliques toute localisation ; – <i>Inlays core</i> et couronnes transitoires ; – Bridges céramo-métalliques (incisives et canines) ; bridges <i>full zircon</i> et métalliques toute localisation ; prothèses amovibles à base résine.

Le calendrier de la mise en œuvre du « 100 % santé » ⁽¹⁾

À compter de 2019 :

- les tarifs du panier de soins « 100% santé », seront plafonnés en audiologie et en dentaire ;
- le remboursement des aides auditives (sécurité sociale et assurances complémentaires) augmentera de 100 euros ;
- au total, le reste à charge pour les assurés diminuera de 200 euros en moyenne pour les aides auditives.

À compter de 2020 :

- « 100% santé » sera garanti en optique ;
- « 100% santé » sera garanti pour une partie des soins du panier dentaire ;
- pour les aides auditives, le plafond des tarifs sera abaissé de 200 euros et le remboursement (sécurité sociale et assurances complémentaires) augmenté de 50 euros, soit un gain de reste à charge de 250 euros en moyenne.

À compter de 2021 :

- « 100% santé » sera garanti pour le reste du panier dentaire ;
- « 100% santé » sera garanti pour les aides auditives.

(1) Dossier de presse du ministère des Solidarités et de la santé <https://solidarites-sante.gouv.fr/actualites/presse/dossiers-de-presse/article/100-sante-des-soins-pour-tous-100-pris-en-charge>

C. LA NÉCESSITÉ DE REVOIR LE FORMAT DES DEVIS EN FONCTION DE L'ENTRÉE EN VIGUEUR DE CES NOUVELLES MODIFICATIONS LÉGISLATIVES

Pour assurer la disponibilité de ce panier de soins et la bonne information des assurés sur son existence, les opticiens et les audioprothésistes seront tenus de proposer ces offres et d'établir un devis faisant systématiquement apparaître un équipement sans frais. Une offre sans reste à charge devrait en outre obligatoirement figurer dans le devis fourni au patient.

L'article 33 du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2019 propose ainsi de modifier l'article L. 165-9 du code de la sécurité sociale afin de prévoir notamment :

- que le devis remis à l'assuré par les opticiens et les audioprothésistes comporte systématiquement un équipement appartenant au panier « 100 % santé », sous réserve qu'il en existe un qui réponde au besoin de santé du patient ;

- qu'outre le prix de vente de chaque produit proposé, il inclut également « la fourniture du produit et [précise] les prestations indissociables » ;

- que le contenu et la présentation du devis et de la note d'information et de traçabilité sont fixés par arrêté des ministres chargés de la santé, de la sécurité sociale et de l'économie, après consultation du Conseil national de la consommation.

Afin de correspondre à l'entrée en vigueur de ces dispositions, l'étude d'impact précise que « les modifications des devis entreront en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2019 s'agissant des aides auditives et à compter du 1^{er} janvier 2020 s'agissant de l'optique ».

Les corapporteurs approuvent la philosophie du dispositif et les modifications proposées, ainsi que le report subséquent de l'entrée en vigueur des nouveaux modèles de devis, même si cela va conduire à reporter d'autant l'entrée en vigueur des dispositions de la loi du 6 août 2015. Il serait en effet peu efficient de modifier deux fois à un an d'intervalle les modèles et les logiciels chargés de les mettre en forme.

Ils appellent cependant les ministres concernés à veiller à ce que les futurs devis restent lisibles et qu'ils précisent explicitement les services associés à la délivrance des appareils, en particulier les conditions auxquelles le patient peut faire adapter son équipement à ses besoins et la durée pendant laquelle cette adaptation est possible.

Proposition n° 13 : Prévoir que les futurs devis restent lisibles et précisent explicitement les services associés à la délivrance des appareils, en particulier les conditions auxquelles le patient peut faire adapter son équipement à ses besoins et la durée pendant laquelle cette adaptation est possible.

ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

I. AUDITIONS RELATIVES AU TRAVAIL DOMINICAL ET EN SOIRÉE

- **Ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social – Direction générale du travail (DGT)**
 - M. Jean-Henri Pyronnet, sous-directeur des relations individuelles et collectives du travail
 - M. Julien Horn, chargé de mission au sein du bureau durée et revenus du travail
- **Table ronde des organisations syndicales des branches du commerce réunissant :**
 - **Fédération des personnels du commerce, de la distribution et des services au sein de la Confédération générale du travail (CGT)**
 - MM. Christian Saffache, Cédrick Hafner et Elhadji Niang, secrétaires fédéraux
 - **Fédération des employés et cadres Force Ouvrière (FO) – Secteur Commerce (non alimentaire) & VRP**
 - Mme Roxane Idoudi, secrétaire de la section fédérale commerce & VRP
 - M. Gérald Gautier, secrétaire adjoint de la section fédérale commerce & VRP
 - **Fédération nationale de l'encadrement du commerce et des services – Confédération française de l'encadrement – Confédération générale des cadres (CFE-GGC)**
 - M. René Roche, président FNECS CFE-CGC
 - M. Pascal Lemangouero, secrétaire général FNECS CFE-CGC
 - **SUD commerce et services**
 - M. Laurent Degousée, co-délégué et membre du Clic-P
 - **Comité de liaison intersyndical du commerce de Paris (Clic-P)**
 - Mme Céline Carlen (Union syndicale du commerce CGT Paris)
 - M. Stéphanie Poursac et M. Alexandre Torgomian (SCID)
 - M. Eric Scherrer (SECI-Unsa)

- M. Laurent Degousée (Sud Commerce)
- Maître Vincent Lecourt

● **Audition commune « les gares internationales » réunissant :**

- **SNCF Gares & Connexions**

- M. Thomas Havas, directeur du marketing et de l'exploitation

- **SNCF Retail & Connexions**

- M. Antoine Nougarede, directeur général

● **Direction générale des entreprises (DGE)**

- M. Nicolas Lermant, chef du service tourisme, commerce, artisanat et services (STCAS)

- M. François Magnien, sous-directeur de la prospective, des études et de l'évaluation économiques, secrétaire général de l'Observatoire du commerce dans les zones touristiques internationales

- Mme Aurore Tual, adjointe au chef de bureau des usages du numérique

● **Table ronde des confédérations patronales des branches du commerce réunissant :**

- **Conseil du commerce de France (CDCF) ***

- Mme Fanny Favorel-Pige, secrétaire générale

- **Alliance du commerce ***

- M. Yohann Petiot, directeur général
- M. Guillaume Simonin, responsable des affaires économiques

● **Table ronde des comités des zones touristiques internationales parisiennes réunissant :**

- **Comité des Champs-Élysées**

- M. Edouard Lefebvre, délégué général
- M. Morgan Barret, chef de projets

- **Comité du Faubourg Saint-Honoré**

- M. Benjamin Cymerman, président
- Mme Tsipora Parienti, déléguée générale

- Comité Vendôme

- Mme Delphine de La Ferrière Carpentier, déléguée générale, juridique et institutionnel

- Comité Haussmann

- M. Alexandre Liot, président
- Mme Margaux Berthier, chargée de communication *corporate*

II. AUDITIONS RELATIVES À LA MISE EN PLACE DE DEVIS NORMALISÉ EN MATIÈRE D'OPTIQUE ET D'AUDIOPROTHÈSE

● Table ronde des représentants des opticiens et audioprothésistes réunissant :

- Rassemblement des opticiens de France (ROF)

- Mme Catherine de la Boulaye, vice-présidente du ROF, directrice des relations extérieures de GrandVision,
- Mme Sandrine Ladoux, administratrice du ROF, directrice de la communication, des relations institutionnelles et des innovations sociales d'audiopic
- M. Nicolas Raynal, délégué général du ROF

- Syndicat national des audioprothésistes (UNSAF)

- M. Luis Godinho, président

● Direction de la sécurité sociale (DSS)

- Mme Martine Lignot-Leloup, directrice
- M. Édouard Hatton, chef de bureau des produits de santé

● Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF)

- Mme Virginie Beaumeunier, directrice générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes,
- M. Éric Cuziat, sous-directeur industrie, santé et logement

III. AUDITIONS RELATIVES À LA RÉFORME DE L'INSPECTION DU TRAVAIL

● Ministère du travail – Direction générale du travail (DGT)

- M. Laurent Vilboeuf, directeur général adjoint

– Mme Stéphanie Cours, adjointe au chef du bureau du pilotage du système d'inspection du travail

- **Table ronde des représentants des organisations syndicales représentatives au sein du corps de l'inspection du travail et des contrôleurs du travail réunissant :**

- **CGT-TEFP**

- M. Julien Boeldieu, représentant syndical

- **SYNTEF-CFDT**

- M. Niklas Vasseux, responsable de l'unité de contrôle du 16ème arrondissement de Paris, DIRECCTE Île-de-France, unité départementale de Paris, membres du bureau national

- **FSU-SNUTEFE**

- M. François Cassard, inspecteur du travail

IV. AUDITIONS RELATIVES À LA RÉFORME DES CONSEILS DE PRUD'HOMMES

- **Table ronde des organisations syndicales et patronales représentées au sein du conseil supérieur de la prud'homie réunissant :**

- **Confédération générale du travail (CGT)**

- M. Fabrice Angei, membre de la direction confédérale

- **Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC)**

- Monsieur Joseph Thouvenel, vice-président

- **Union des employeurs de l'économie sociale (UDES) ***

- M. Sébastien Darrigrand, délégué général

- M. Emmanuel Bouterin, président de la commission prud'hommes et administrateur de l'UDES

- **Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME) ***

- M. Jean-Michel Pottier, vice-président en charge des affaires sociales et de la formation

- Mme Sandrine Bourgogne, secrétaire générale adjointe

- **Confédération française de l'encadrement-Confédération générale des cadres (CFE-CGC)**

- M. Franck Boissart, juriste confédéral

- M. Pierre Lichon, secrétaire national confédéral
- M. Gérard Behar, expert confédéral, membre du Conseil supérieur de la prud'homie

- Mouvement des entreprises de France (MEDEF) *

- M. Jacques-Frédéric Sauvage, président du Conseil des Prud'hommes de Paris
- Mme Pia Voisine, directrice de mission à la direction des relations sociales
- M. Armand Suicmez, chargé de mission à la direction des affaires publiques

**● Ministère de la Justice – Direction des services judiciaires –
Sous-direction des ressources humaines de la magistrature (SDRHM)
– Direction des services judiciaires**

- Mme Catherine Vedrenne, conseillère d'administration
- Mme Catherine Mathieu, sous-directrice des ressources humaines de la magistrature

● Chambre sociale de la Cour de cassation

- M. Jean-Yves Frouin, président
- Mme Laurence Pécaut-Rivolier, conseiller

**V. AUDITIONS RELATIVES AU TRAVAIL EN SOIRÉE : LA SITUATION CHEZ
MONOPRIX**

● Monoprix – Direction des ressources humaines

- M. Arnaud Delaporte, directeur des ressources humaines magasins et des affaires sociales
- Mme Céline Rivals, chef de département des affaires sociales

● Table ronde des syndicats non signataires de l'accord, réunissant :

- Union syndicale CGT du commerce, de la distribution et des services

- M. Karl Ghazi et Mme Céline Carlen, secrétaire générale de l'US CGT du commerce de Paris

- Syndicat CGT-FO des employés et cadres du commerce

- M. Samuel Gendre

- Syndicat Sud Commerces et Services Île de France, SUD

- M. Laurent Degousée, co-délégué
- Mme Annie Marchand

- Syndicat des employés du commerce et des interprofessionnels (SECI-UNSA), SECI-Unsa

- M. Éric Scherrer
- Mme Lorène Do Casal

- Syndicat commerce indépendant démocratique (SCID)

- Mme Françoise Ruotte, responsable syndicale

• Table ronde des syndicats signataires de l'accord réunissant :

- Syndicat SNEC CFE-CGC

- Mme Liliane Barbrel, déléguée syndicale centrale Monoprix
- M. Jacques Biancotto, président honoraire du syndicat du commerce CFE-CGC et chargé de mission « travail dominical »
- M. Philippe Banse, président du syndicat du commerce CFE-CGC

- Fédération des services CFDT

- M. Olivier Guivarch, secrétaire général
- M. Antoine Brandalac, assistant du secrétaire général et de la commission exécutive
- Mme Hermance Perrot, responsable juridique fédérale
- Mme Patricia Virfolet, déléguée syndicale centrale

* Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le répertoire AGORA des représentants d'intérêts de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), qui vise à fournir une information aux citoyens sur les

relations entre les représentants d'intérêts et les responsables publics lorsque sont prises des décisions publiques.

PROJET

CONTRIBUTION DES CORAPPORTEURS DE LA COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE (Mme Pascale Boyer et M. Guy Bricout)

INTRODUCTION

Vos corapporteurs de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire ont évalué les dispositions de la loi relatives à l'ouverture à la concurrence du transport par autocar, aux autoroutes ainsi qu'à la réforme du permis de conduire. Dans le cadre de leurs travaux, vos corapporteurs ont **entendu 73 personnes provenant de 29 organismes**, au cours de 19 auditions et 3 tables rondes. Ils ont **également visité la gare routière de Bercy-Seine**, dont la gestion est confiée par la ville de Paris à la société anonyme d'économie mixte d'exploitation du stationnement de la ville de Paris (SAEMES). Enfin, ils ont organisé **une consultation citoyenne sur internet** au cours du mois de juillet 2018 sur les thématiques du transport par autocar et du permis de conduire. Cette consultation a recueilli plus de 500 contributions, dont la synthèse des résultats est annexée au présent rapport.

S'agissant du transport par autocar, la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, dite « loi Macron », a **ouvert à la concurrence le transport par autocar**. Elle a instauré une procédure de déclaration des liaisons de moins de 100 kilomètres auprès de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (ARAFER), qui peuvent faire l'objet d'une restriction par les autorités organisatrices de transport sur laquelle l'ARAFER se prononce par une procédure d'avis conforme.

Vos corapporteurs se félicitent du bilan de cette réforme, qui a permis en 2017 d'ouvrir la mobilité à **1,2 million de voyageurs qui n'auraient pu voyager autrement**, majoritairement pour des raisons de prix. Au total, plus de 7 millions de personnes ont emprunté l'autocar dans le cadre de services librement organisés en 2017. Bien que ce **marché soit émergent** et **qu'aucun des trois opérateurs nationaux** (Flixbus France, Eurolines-Isilines et Ouibus) **n'ait atteint son seuil de rentabilité** – même s'ils s'en approchent –, ce marché emploie aujourd'hui plus de **2 500 ETP**. La couverture territoriale des liaisons d'autocars s'étoffe également : plus de **60 % de la population dispose d'un point d'arrêt à moins de 10 kilomètres** de son domicile. Enfin, sur le plan environnemental, le rapport remis au Parlement fin 2016 par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) a conclu à un **bilan environnemental positif dès lors que le taux de remplissage moyen des autocars dépasse 38 %** – ce taux est aujourd'hui de 61 %.

Vos corapporteurs émettent pour ce secteur quelques propositions, qui concernent :

- **l’actualisation de l’évaluation du bilan environnemental** réalisé par l’ADEME ;

- **l’ouverture aux autocars des voies réservées au covoiturage** ;

- **l’encadrement de la recevabilité des saisines de l’ARAFER** par les autorités organisatrices de transport pour les liaisons de moins de 100 kilomètres ;

- **l’harmonisation des modalités de collecte d’informations par l’ARAFER** avec les dispositions prévues par la future loi d’orientation des mobilités sur l’ouverture des données de transport ;

- **le renforcement du rôle de la région dans la coordination de l’aménagement des gares routières.**

S’agissant des autoroutes concédées, la loi du 6 août 2015 a fait évoluer les règles de concurrence, de fixation des tarifs des péages et le contrôle de ces règles par l’ARAFER.

Cette réforme a permis **d’améliorer la concurrence des marchés des sociétés concessionnaires d’autoroutes** et **d’assurer la transparence des procédures** de passation des marchés. Cela passe notamment par une bonne **application des règles de publicité et de mise en concurrence**, ainsi qu’une transparence renforcée pour l’attribution des contrats d’exploitation des installations annexes aux autoroutes, telles que les aires de services et de stationnement. Des **commissions des marchés** ont également été instituées, dont **l’indépendance est contrôlée par l’ARAFER**, qui doit émettre un avis conforme sur les propositions de nomination faites par les concessionnaires. Enfin, le **contrôle des avenants aux contrats de concession par l’ARAFER** permet d’éviter une survalorisation des projets qui entraînerait une hausse injustifiée des tarifs des péages.

Pour poursuivre les objectifs de la loi, vos corapporteurs émettent quelques propositions sur le secteur autoroutier :

- **la prolongation du délai** – d’un à deux mois – **dont dispose l’ARAFER pour se prononcer sur l’indépendance** des membres proposés pour siéger dans les commissions des marchés ;

- **le renforcement du recours en référé précontractuel** exercé par l’ARAFER contre une procédure d’attribution de marché irrégulière ;

- **la motivation par le Gouvernement de la délivrance d’un agrément d’exploitation d’une installation annexe** en cas d’avis contraire émis par l’ARAFER ;

- **la précision du champ des marchés pour lesquels la procédure en commission des marchés s'applique**, afin de mieux cibler les marchés présentant un risque de conflits d'intérêts ;

- **l'amélioration et précision du contrôle de l'ARAFER sur les avenants** aux contrats de concession.

L'extension du champ de compétences de l'ARAFER aux services librement organisés de transport par autocar et à la régulation du secteur autoroutier n'a pas, selon l'ARAFER ⁽¹⁾, été compensée par la création d'emplois en nombre suffisant. Aujourd'hui, l'ARAFER estime qu'une dizaine d'ETP supplémentaires sont nécessaires pour lui permettre d'assurer pleinement les missions qui lui ont été attribuées par la loi du 6 août 2015.

Enfin, s'agissant de la réforme du permis de conduire, la loi du 6 août 2015 a **fortement réduit les délais d'obtention du permis de conduire**, mesuré par le délai entre deux présentations à l'épreuve pratique par un même candidat.

Ce délai d'attente moyen est ainsi passé de 90 jours en 2014 à 63 en 2017, tandis que **le délai médian est passé de 65 jours en 2014 à 42 jours en 2018**. Cette réduction des délais est principalement liée à **l'externalisation de l'épreuve théorique**, désormais organisée par des organismes agréés, ce qui a permis aux inspecteurs du permis de conduire de consacrer à l'épreuve pratique le temps auparavant consacré à l'épreuve théorique. Le **développement d'auto-écoles « en ligne »**, facilité par le développement du passage du permis en candidat libre lié à la réforme de la méthode nationale d'attribution des places d'examen, est un point de friction entre ces auto-écoles et les syndicats d'auto-écoles.

Concernant la réforme du permis de conduire, les propositions de vos corapporteurs portent sur :

- **l'évolution de l'indicateur de délai d'obtention du permis de conduire** (délai moyen entre deux présentations à l'épreuve pratique) utilisé par la délégation à la sécurité routière (DSR), afin **d'utiliser le délai médian**, plus représentatif ;

- **la pérennisation du dispositif permettant le recours à des agents publics ou contractuels comme examinateurs** du permis de conduire en cas de délais d'attente trop importants ;

- **la précision, dans le code de la route, de la portée nationale de l'agrément d'exploitation** d'un établissement d'enseignement de la conduite ;

- **la clarification du cadre juridique** permettant aux enseignants de la conduite d'exercer leur activité en tant **qu'autoentrepreneurs** ;

(1) Audition de l'ARAFER le 30 mai 2018.

– la limitation des contreparties pouvant être octroyées aux auto-écoles labellisées, afin que ces contreparties soient directement liées aux critères requis pour l’obtention du label.

PROJET

I. LES SERVICES LIBREMENT ORGANISÉS DE TRANSPORT PAR AUTOCAR

A. L'OUVERTURE À LA CONCURRENCE DU TRANSPORT PAR AUTOCAR PRÉVUE PAR LA LOI DU 6 AOÛT 2015

La loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques a ouvert le transport par autocar à la concurrence. L'objectif affiché par cette libéralisation était de favoriser le développement de ce mode de transport, *« performant en termes de coûts, plus écologique et plus sûr que l'utilisation d'un véhicule individuel, [...] facteur de mobilité important pour les plus jeunes et les voyageurs les plus sensibles au prix des transports »*⁽¹⁾. Dans une perspective d'aménagement du territoire, l'exposé des motifs de la loi précise que ce développement avait pour objectif de contribuer *« au resserrement du maillage territorial et au développement de nouvelles offres sur les liaisons les plus fréquentées et sur celles mal desservies par les autres modes de transports collectifs »*.

1. Le transport interurbain de voyageurs par autocar

Les articles 1^{er} à 3, 5 et 6 de la loi sont relatifs à **l'ouverture à la concurrence du transport interurbain de voyageurs par autocar**.

L'article 5 de la loi prévoit ainsi que *« les entreprises de transport public routier de personnes établies sur le territoire national peuvent assurer des services réguliers interurbains »*⁽²⁾. Ces services sont librement commercialisés ou supprimés lorsqu'ils assurent une liaison dont deux arrêts sont distants de plus de 100 kilomètres. En revanche, les services assurant une liaison dont deux arrêts sont distants de **100 kilomètres ou moins doivent faire l'objet d'une déclaration préalable auprès de l'ARAFER**, dont le champ de compétences est étendu à la régulation des activités routières par l'article 1^{er} de la loi. En cas de risque de concurrence substantielle avec une ligne de service public, ces lignes peuvent être interdites ou faire l'objet de mesures de limitation par décision d'une autorité organisatrice de transport, si cette dernière a saisi l'ARAFER dans un délai de deux mois et si l'ARAFER a rendu un avis conforme à cette décision d'interdiction ou de limitation.

L'article 6 de la loi prévoit **également l'ouverture à des entreprises non établies en France**, mais uniquement dans le cadre du « cabotage », c'est-à-dire des services réguliers qu'elles assurent pour transporter des voyageurs entre des arrêts situés dans des États différents.

(1) Exposé des motifs de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.

(2) Article L. 3111-17 du code des transports.

Un décret du 13 octobre 2015 ⁽¹⁾ a été pris en application des articles 5 et 6. Il **fixe le périmètre des liaisons et des trajets concernés**, les catégories de véhicules qui peuvent être utilisées ainsi que les **modalités de régulation des liaisons de 100 kilomètres** ou moins par la déclaration de liaisons faite à l'ARAFER. Il prévoit un **seuil spécifique de 40 kilomètres – au lieu de 100 kilomètres – pour définir les services interurbains en Île-de-France**. Il définit également les « *liaisons similaires à une liaison d'une autorité organisatrice* » comme des liaisons dont les points de départ et d'arrivée se situent respectivement à moins de 5 kilomètres – en ligne droite – des points de départ et d'arrivée d'une liaison d'une autorité organisatrice. Cette distance est portée à 10 kilomètres si le point de départ ou d'arrivée de la liaison se situe en Île-de-France.

L'article 2 prévoit la **fixation de normes d'émissions de polluants par les autocars** ⁽²⁾. Un arrêté du 22 septembre 2015 ⁽³⁾ a ainsi prévu que depuis le 1^{er} janvier 2018, **seuls les véhicules de norme Euro VI** peuvent circuler. L'arrêté prévoyait une période transitoire jusqu'au 31 décembre 2017, durant laquelle la circulation des véhicules de norme Euro V était également autorisée.

L'article 3 prévoit **l'équipement obligatoire de chaque autocar par un dispositif permettant d'en prévenir la conduite sous l'emprise de l'alcool**. Le décret en Conseil d'État prévu par cet article n'a pas été pris. Le ministère des transports explique que « *cette inscription dans le code de la route aurait induit que cet équipement s'impose à l'ensemble des entreprises de transport routier de personnes circulant sur le territoire national, dont les entreprises non résidentes* » ⁽⁴⁾, ce qui a fait l'objet d'un retour négatif de la Commission européenne suite à la notification préalable à Bruxelles, car ce dispositif n'est pas harmonisé. Il s'impose toutefois aux entreprises établies en France ⁽⁵⁾.

2. L'aménagement des gares routières

Les articles 10 et 12 de la loi précitée **concernent l'aménagement des gares routières**.

L'article 10 prévoit l'inclusion dans le schéma régional de l'intermodalité (SRI) d'un **schéma régional des gares routières**, qui indique leur localisation et définit les éléments principaux de leurs cahiers des charges ⁽⁶⁾.

(1) Décret n° 2015-1266 du 13 octobre 2015 relatif aux services réguliers interurbains de transport public routier de personnes librement organisés.

(2) Article L. 224-6 du code de l'environnement.

(3) Arrêté du 22 septembre 2015 fixant les normes d'émission de polluants atmosphériques des véhicules assurant des services réguliers interurbains de transport public routier de personnes librement organisés.

(4) Réponse écrite adressée par le ministère des transports le 26 octobre 2018.

(5) Arrêté du 2 juillet 1982 relatif aux transports en commun de personnes.

(6) Le schéma régional de l'intermodalité (SRI) est intégré dans le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) depuis l'ordonnance n° 2016-1028 du 27 juillet 2016 relative aux mesures de coordination rendues nécessaires par l'intégration dans le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires, des schémas régionaux

L'article 12 a habilité le Gouvernement à prendre par ordonnance les mesures permettant de **modifier les règles en matière de création, d'aménagement et d'exploitation des gares routières de voyageurs**, d'autoriser l'ARAFER à **préciser les règles d'accès à ces installations, à en contrôler le respect et à prononcer des sanctions**, et de définir les conditions dans lesquelles l'ARAFER peut être saisie en cas de différend portant sur l'accès à ces gares ou sur leur utilisation. L'ordonnance n° 2016-79 du 29 janvier 2016 ⁽¹⁾ a ainsi défini les gares routières comme des « *aménagements accessibles au public, qu'ils soient ou non [...] situés sur les voies affectées à la circulation publique, destinés à faciliter la prise en charge ou la dépose de passagers des services réguliers de transport routier* ». Elle clarifie l'identité de l'exploitant de la gare routière en créant une **obligation de déclaration auprès de l'ARAFER**, qui tient et met à jour un **registre public des gares routières**. Enfin, elle prévoit plusieurs dispositions relatives à la régulation de ces gares par l'ARAFER ⁽²⁾.

B. L'ÉVALUATION DE LA LOI

1. Un bilan économique positif

Il ressort des nombreuses auditions menées par vos corapporteurs que la libéralisation des services interurbains de transport public routier est un vrai **succès en tant que politique de transport** : bien que ce marché soit encore émergent, la libéralisation a permis le **développement de solutions de mobilité complémentaires à l'offre existante, compétitives et attractives**.

a. Un marché émergent toujours en développement

L'année suivant l'ouverture à la concurrence, **cinq opérateurs principaux se partageaient le marché** des services librement organisés de transport par autocar : Eurolines/Isilines (groupe Transdev) ; Ouibus (groupe SNCF) ; Flixbus ; Starshipper et Megabus (groupe Stagecoach). Durant l'été 2016, les deux derniers

sectoriels mentionnés à l'article 13 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

(1) Ordonnance n° 2016-79 du 29 janvier 2016 relative aux gares routières et à la recodification des dispositions du code des transports relatives à l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières.

(2) L'ordonnance octroie à l'ARAFER des compétences :

- de collecte d'informations, en lui permettant d'imposer la transmission régulière d'informations aux exploitants et aux personnes exerçant un contrôle sur ces derniers ;
- de définition des conditions dans lesquelles l'existence d'une demande de desserte d'une infrastructure par des services réguliers librement organisés est constatée ;
- d'édiction de prescriptions applicables « pour l'élaboration des règles d'accès [...], notamment les règles tarifaires » ;
- d'établissement d'une liste des opérateurs « réputés exercer une influence significative sur chacun des marchés » du secteur des transports de personnes, assortie d'obligation spécifique pour ces opérateurs ;
- de sanctions, sur le modèle des compétences dont l'ARAFER dispose en matière ferroviaire, à l'encontre des traitements inéquitables, discriminations et préjudices liés aux conditions d'accès aux infrastructures.

opérateurs ont disparu du marché ⁽¹⁾, qui se concentre autour de trois principaux opérateurs. Il convient à cet égard d'être vigilant au risque d'apparition d'un monopole, qui serait contraire à l'ouverture à la concurrence prévue par la loi. Par ailleurs, la SNCF a annoncé, le 12 novembre 2018, l'offre d'acquisition faite par BlaBlaCar de l'intégralité de la société Ouibus. Cette acquisition s'accompagne de l'ouverture d'un plan de sauvegarde de l'emploi (PSE) portant sur près de la moitié des effectifs de Ouibus (102 personnes). Afin d'éviter tout risque de pratiques anticoncurrentielles, il conviendra de s'assurer que l'intégration des offres de covoiturage BlaBlaCar sur la plateforme OUI.sncf ne s'accompagnera pas d'une fermeture de l'accès à la plateforme pour les autres opérateurs du transport par autocar qui en font la demande.

À ces opérateurs s'ajoutent à ce jour dix opérateurs locaux : Actibus, DMA Autocars, Escapad'Kreol, Jacqueson, Keolis Sud Lorraine, Car Postal, Chambon, Orain, Autocars Philippe et Migratour (opérateur saisonnier). Parmi ceux-ci, les quatre derniers ont été créés au second trimestre 2018 et commercialisent leur offre sur la plateforme BlaBlaCar.

Selon l'ARAFER, l'apparition de ces nouveaux opérateurs illustre la **facilité d'entrée sur le marché du fait de faibles barrières** à l'entrée ; les opérateurs locaux n'ont pas fait état de difficultés de concurrence à l'ARAFER. Il convient toutefois de noter **qu'aucun des opérateurs nationaux du marché n'a aujourd'hui atteint son seuil de rentabilité**.

En comparaison avec d'autres pays européens, la libéralisation du transport par autocar a connu en **Allemagne et au Royaume-Uni un phénomène de concentration similaire à la France**, après une ouverture du marché sur lequel plusieurs opérateurs s'étaient initialement positionnés. En France, comme en Allemagne, en Norvège ou en Espagne, le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA), auditionné par vos corapporteurs ⁽²⁾, **a relevé le recours par les opérateurs à la sous-traitance, partielle ou totale**, à des autocaristes locaux. Il convient également de noter que la Suède, comme la France, a retenu un seuil de 100 kilomètres pour les services de transport librement organisés, sans déclaration préalable ⁽³⁾.

b. Un trafic en forte hausse

Le succès de l'ouverture du transport par autocar se constate tout d'abord par la **fréquentation en hausse** : l'ARAFER relève ainsi près de **7,1 millions de passagers transportés en 2017**, contre 770 000 en 2015. Au deuxième trimestre

(1) Les activités commerciales de Megabus en Europe continentale ont été rachetées par Flixbus le 1^{er} juillet 2016 et Starshipper s'est allié à Ouibus par un contrat de franchise prenant effet le 24 juillet 2016.

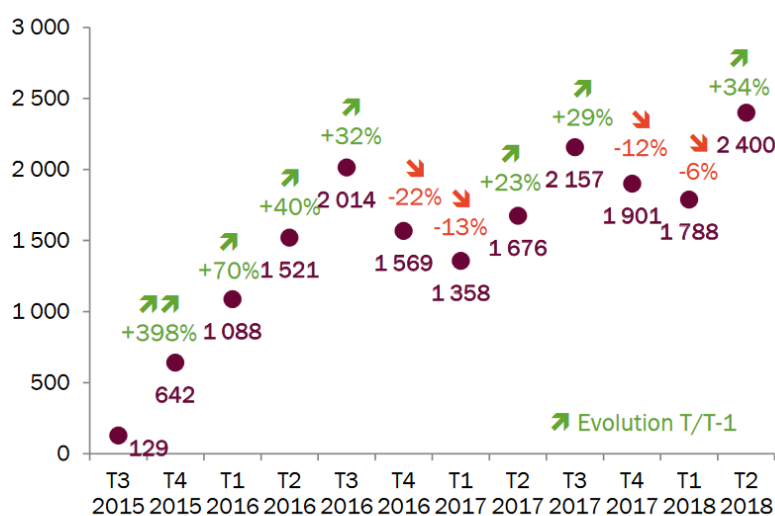
(2) Audition du centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) le 12 septembre 2018.

(3) Transport routier de voyageurs : Les services librement organisés par autocar, étude bibliographique, état des lieux et analyse des tarifs, CEREMA, avril 2018.

2018, l'ARAFER, qui publie trimestriellement une analyse du marché, note une « fréquentation domestique des services librement organisés de transport par autocar **en hausse de 43 % par rapport au même trimestre de l'année précédente**, franchissant ainsi un nouveau record avec 2,4 millions de passagers transportés » ⁽¹⁾. Cette hausse s'est naturellement accompagnée d'une hausse du chiffre d'affaires, qui s'est élevé à 36,3 millions d'euros au deuxième trimestre 2018, soit une hausse de 40 % par rapport au deuxième trimestre 2017. Le graphique ci-après présente l'évolution trimestrielle du nombre de passagers ⁽²⁾.

ÉVOLUTION TRIMESTRIELLE DU NOMBRE DE PASSAGERS TRANSPORTÉS

(En milliers de passagers transportés)



Source : Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières.

c. Un maillage territorial de plus en plus étoffé

En 2017, la couverture du territoire s'est améliorée ⁽³⁾ : 61 % de la population de France métropolitaine dispose d'un point d'arrêt à moins de 10 km de son domicile contre 55 % en 2016. Ce taux s'élève à 81 % en Île-de-France et à 56 % dans les autres régions. 24 % de la population réside par ailleurs dans une commune disposant d'au moins un point d'arrêt desservi par un service librement organisé.

(1) Analyse du marché libéralisé des services interurbains par autocar, bilan du deuxième trimestre 2018, Observatoire des transports et de la mobilité, ARAFER, septembre 2018.

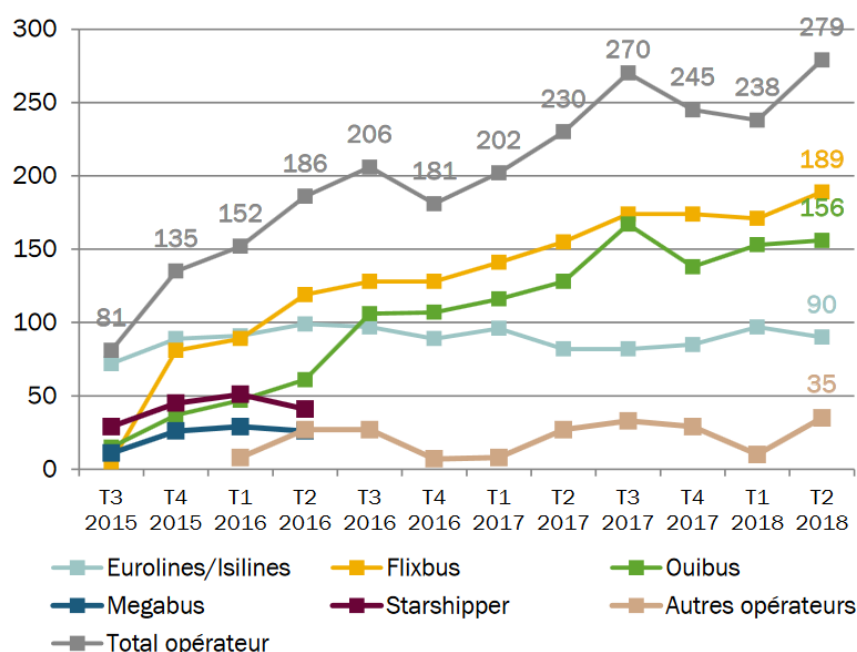
(2) Les importantes hausses constatées au troisième trimestre de chaque année (et dans une moindre mesure au deuxième trimestre) correspondent au caractère saisonnier de ce mode de transport ; cela explique la hausse non linéaire du nombre de passagers transportés.

(3) Rapport annuel de l'ARAFER sur le marché du transport par autocar et gares routières sur l'exercice 2017.

i. Un accroissement du nombre de communes desservies

Au deuxième trimestre 2018, **279 communes sont ainsi desservies** par des opérateurs de services librement organisés, soit une **hausse de 17 %** par rapport au trimestre précédent. La plupart des variations observées par rapport aux trimestres précédents s'expliquent par le **caractère saisonnier des dessertes** ; la plupart des dessertes arrêtées au deuxième trimestre 2018 correspondent à des stations de ski, tandis que les dessertes ouvertes – ou rouvertes – ce même trimestre sont des stations de bord de mer, ou desservies par la ligne saisonnière « Migratour » allant de Conques-en-Rouergue au Puy-en-Velay. L'évolution du nombre de villes desservies est présentée dans le graphique ci-après.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE VILLES DESSERVIES PAR L'ENSEMBLE DES OPÉRATEURS



Source : Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières.

Parmi les villes desservies par les opérateurs nationaux, **plus de la moitié** (133 villes, soit 53 %) **le sont de façon exclusive par un seul opérateur**. Ces dessertes exclusives représentent ainsi près de 40 % de l'offre de Flixbus, contre 31 % pour Ouibus et seulement 11 % pour Eurolines/Isilines. Elles représentent néanmoins un **nombre relativement faible de passagers**, puisqu'au dernier trimestre 2017, près de **86 % des voyageurs ont effectué un trajet pour lequel il leur était possible de choisir entre au moins deux opérateurs** différents ⁽¹⁾. La concurrence entre opérateurs s'exerce donc essentiellement sur le cœur de marché, à savoir sur les liaisons, essentiellement radiales, qui transportent le plus de passagers.

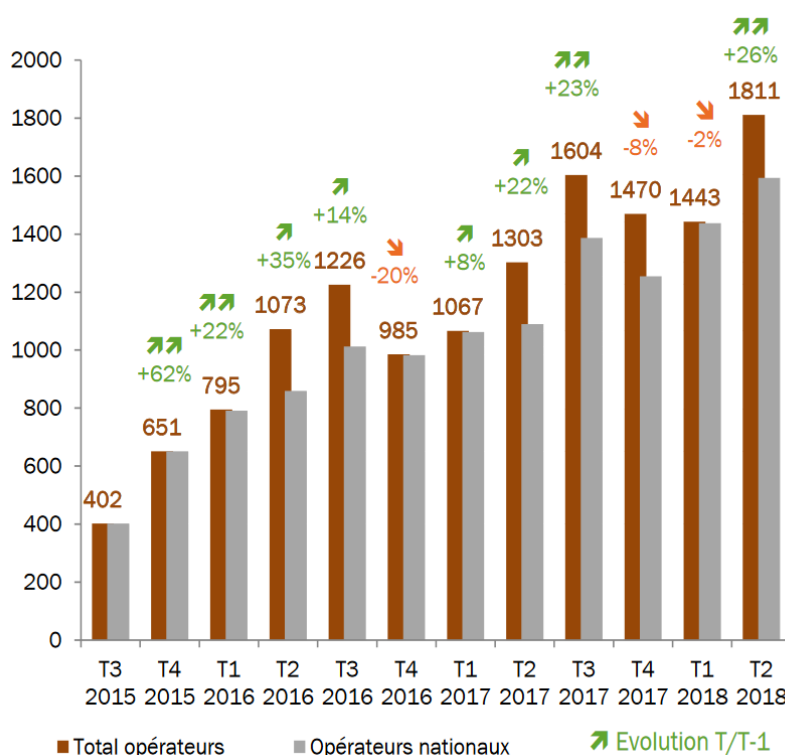
(1) Ce même constat est observable à chaque trimestre depuis fin 2015.

ii. Un développement des liaisons transversales

Si aujourd'hui **la moitié des passagers voyagent sur des liaisons radiales**, c'est-à-dire partant de Paris, cette **part s'est fortement réduite depuis l'ouverture à la concurrence** en 2015, au profit des lignes transversales, interrégionales mais surtout infrarégionales. Ainsi, alors que 71 % des passagers voyageaient sur une ligne radiale au dernier trimestre 2015, et seulement 8 % sur une ligne infrarégionale, depuis un an cette répartition semble se stabiliser autour de 50 % des passagers voyageant sur une ligne radiale, **25 % sur une ligne interrégionale et 25 % sur une ligne infrarégionale**. Il est par ailleurs intéressant de noter que 57 % des déplacements infrarégionaux s'effectuent au sein de la région Auvergne Rhône-Alpes, troisième région française en termes de superficie avec un tourisme saisonnier hivernal important.

L'offre de liaisons est ainsi en hausse de 26 % au deuxième trimestre 2018 par rapport au trimestre précédent et en hausse de 39 % par rapport au deuxième trimestre 2017. Le graphique ci-après présente l'évolution du nombre de liaisons commercialisées.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE LIAISONS COMMERCIALISÉES PAR LES OPÉRATEURS



Source : Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières.

La **fluctuation du nombre de lignes commercialisées**, comme pour les dessertes, **s'explique essentiellement par la saisonnalité**, même si cela peut également s'expliquer par une période d'essai de la ligne non concluante pour l'opérateur. C'est également durant la période estivale que se concentre l'offre

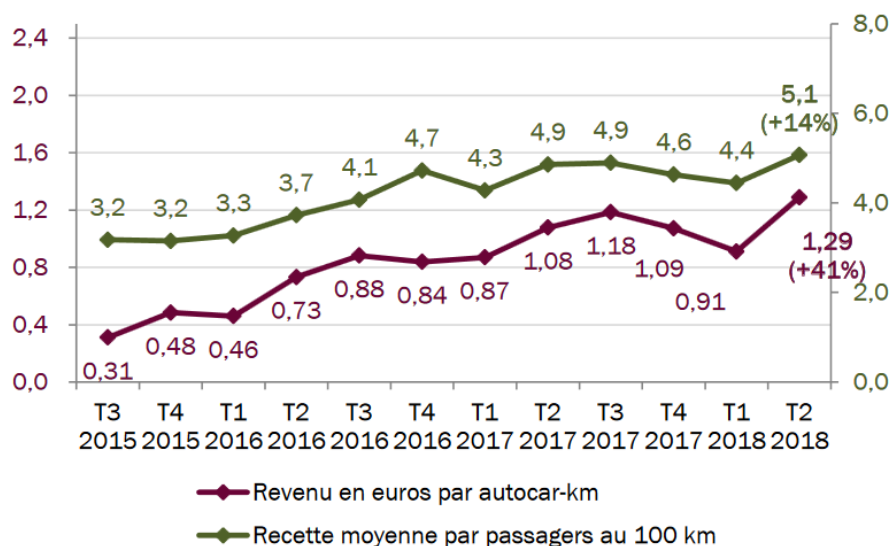
proposée par les opérateurs locaux, même si le quatrième trimestre 2017 a montré que ces opérateurs locaux proposent également une offre automnale.

d. Une hausse progressive des prix

Les recettes par passager aux 100 kilomètres sont en hausse pour la première fois depuis un an au deuxième trimestre 2018, et s'élèvent à **5,1 euros pour 100 kilomètres**. Ces recettes par passager aux 100 kilomètres sont plus élevées pour les liaisons de moins de 250 kilomètres et se réduisent au fur et à mesure que la distance du trajet augmente, ce qui s'explique par l'existence de coûts fixes répercutés dans le prix du billet par les opérateurs. Le graphique ci-après montre l'évolution des recettes par passager aux 100 kilomètres, ainsi que le revenu en euros par autocar-kilomètre.

ÉVOLUTION DES RECETTES DES OPÉRATEURS

(en euros par autocar-kilomètre et par passager aux 100 kilomètres)



Source : Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières.

Le niveau de tarification est inférieur aux modes de transport concurrents, notamment le covoiturage (environ 5,5 euros hors taxe pour 100 kilomètres) et le train (8,4 euros hors taxe pour 100 kilomètres) ⁽¹⁾. Le développement du transport par autocar a ainsi permis de développer une offre de transport de longue ou moyenne distance à **un coût plus faible que les offres de transport existantes**.

Ces tarifs sont en progression lente depuis 2015. Ainsi, la recette kilométrique par passager a augmenté de 17,7 % entre 2016 et 2017, passant de 4 à 4,7 euros par passager aux 100 kilomètres. Lors de la première année, les **opérateurs ont ainsi cherché à s'attribuer des parts de marché** en proposant des prix très faibles afin d'attirer une clientèle nouvelle vers ce mode de transport.

(1) Données fournies par l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières au cours de son audition le 30 mai 2018.

En « cassant » les prix, les opérateurs ont ainsi conduit à la concentration progressive du marché au niveau national. Il est encore difficile aujourd'hui de se prononcer sur une éventuelle concentration à venir sur le marché, car les trois opérateurs nationaux n'ont toujours pas atteint leur seuil de rentabilité.

2. Un bilan social caractérisé par des créations d'emploi et l'ouverture à une nouvelle clientèle

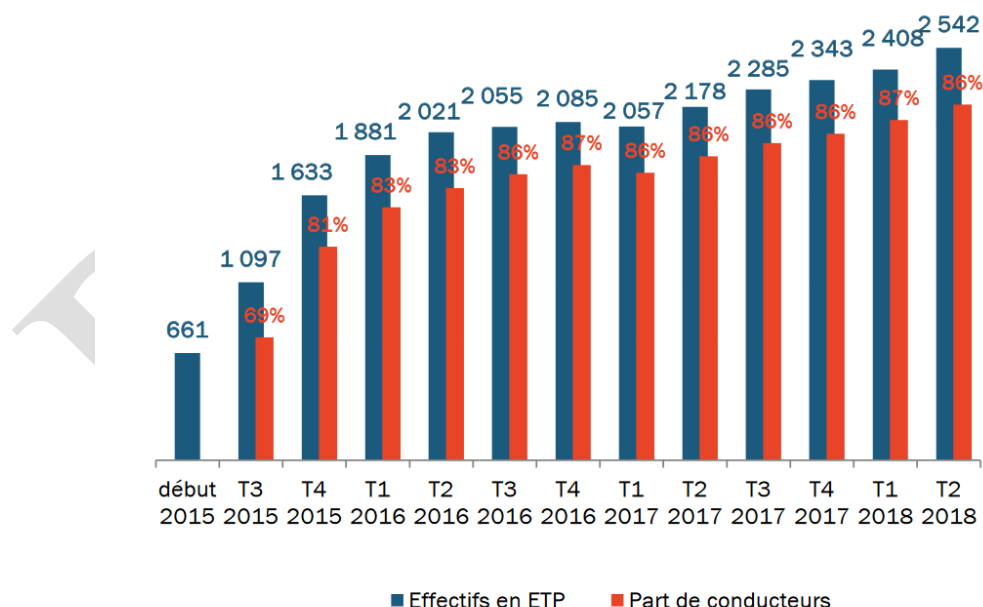
a. Une création de plus de 2 500 emplois

L'ouverture du transport par autocar à la concurrence a conduit à une importante hausse des effectifs du secteur, qu'il s'agisse de personnes directement employées par les opérateurs, en sous-traitance ou en partenariat. Cette hausse des effectifs est plus linéaire que les indicateurs d'augmentation de l'activité évoqués précédemment, ce qui révèle les perspectives de croissance du secteur.

Ces effectifs s'élèvent **au deuxième trimestre 2018 à 2 542 ETP**, soit une hausse de 134 ETP par rapport au trimestre précédent. Il convient de noter que la part des conducteurs dans les effectifs est stable depuis 2016 et oscille entre 86 et 87 % des effectifs. Le graphique ci-dessous présente cette évolution des effectifs.

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS EMPLOYÉS (DONT CONDUCTEURS DIRECTS ET INDIRECTS)

(en ETP)



Source : Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières.

L'ARAFER, dans l'élaboration de ces données, ne tient compte ni de l'ensemble des emplois créés dans la filière, en amont et en aval, ni des éventuels emplois induits. Cela signifie que le **nombre global d'emplois créés**, directs ou induits, **est certainement plus élevé**.

b. L'ouverture à une nouvelle clientèle

Les deux enquêtes réalisées par l'Observatoire des transports et de la mobilité de l'ARAFER⁽¹⁾ fournissent des données pour 2016 et 2017 sur les pratiques de mobilité des personnes voyageant sur les lignes régulières d'autocar. Ces données rejoignent par ailleurs les tendances observées dans le cadre de la consultation citoyenne initiée par vos corapporteurs.

L'essentiel des déplacements est effectué pour des motifs privés (93 %). La clientèle voyageant par autocar est composée **d'une forte proportion d'étudiants (18 %)**. La part des retraités a augmenté par rapport à 2016 (21 %), même si cette catégorie reste sous-représentée par rapport à la population française. Le voyage par autocar correspond majoritairement à des voyages planifiés peu de temps avant le départ : 55 % des billets sont achetés moins d'une semaine avant le départ ; ce taux est de 65 % chez les moins de 25 ans.

Environ **17 % des voyageurs interrogés n'auraient pas effectué leur déplacement si l'offre d'autocar n'existait pas**, ce qui révèle un accès à la mobilité pour de nouvelles personnes, pour des raisons économiques (le prix est considéré comme la raison principale du choix de ce mode de transport par 71 % des voyageurs) comme géographiques. Bien que légèrement en deçà des 25 % initialement estimés dans l'étude d'impact du projet de loi, qui s'appuyait sur les enquêtes réalisées dans le cadre du cabotage, **vos corapporteurs saluent ces résultats, qui ont permis à 1,2 million de personnes supplémentaires de voyager en 2017.**

c. L'accessibilité aux personnes à mobilité réduite

L'article 1^{er} du décret n° 2015-1170 du 22 septembre 2015⁽²⁾ a précisé les modalités d'application de l'article L. 1112-3 du code des transports sur l'accessibilité aux personnes à mobilité réduite des autocars. « *Les véhicules routiers acquis à l'occasion de la création ou de l'extension de services librement organisés [...] ou du renouvellement du parc utilisé pour ces services, qu'il s'agisse d'autocars ou de tous autres véhicules automobiles* », doivent ainsi être **accessibles aux personnes à mobilité réduite.**

Bien qu'elle ne concerne que les véhicules nouvellement acquis, cette disposition avait initialement été signalée par les opérateurs comme difficile à appliquer, certains véhicules ayant été acquis en août 2015 avant la parution du décret. Cependant, la Fédération nationale de transport de voyageurs (FNTV), lors de son audition⁽³⁾, a indiqué que si les flottes d'autocars n'étaient pas encore

(1) Les pratiques de mobilité de longue distance des voyageurs sur les lignes régulières d'autocar librement organisées, Observatoire des transports et de la mobilité de l'ARAFER, enquêtes 2016 et 2017.

(2) Décret n° 2015-1170 du 22 septembre 2015 relatif à l'accessibilité du matériel roulant affecté aux services réguliers interurbains de transport public routier de personnes librement organisés.

(3) Audition de la Fédération nationale de transport de voyageurs (FNTV) le 30 mai 2018.

complètement aux normes, leur renouvellement fréquent **devrait permettre la mise en conformité intégrale des flottes d'ici la fin de l'année 2018.**

3. Un bilan environnemental globalement positif au regard du report modal des voyageurs

Il convient tout d'abord de noter que les trois principaux opérateurs, auditionnés par vos corapporteurs, ont précisé que **l'intégralité de leur flotte est en conformité avec les obligations prévues par l'article 2 de la loi** ; depuis le 1^{er} janvier 2018, tous les autocars sont de **norme Euro VI**.

Dans le cadre de la consultation citoyenne menée par vos corapporteurs, environ **41 % des personnes ayant répondu** ⁽¹⁾ **considèrent que l'autocar est plus polluant que la voiture**, ce qui révèle l'image négative de l'autocar en termes d'impact sur l'environnement. Cet élément est également ressorti au cours de plusieurs auditions menées par vos corapporteurs.

L'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) a remis en décembre 2016 un **rapport au Parlement**, disponible en ligne, sur **l'évaluation de l'impact environnemental du transport par autocar** ⁽²⁾. Ce rapport était prévu par l'article 9 de la loi du 6 août 2015. Pour établir ce bilan, l'ADEME a pris en compte :

- **le profil des voyageurs**, pour connaître le mode de transport qui aurait été choisi en l'absence d'autocar et ainsi déterminer l'impact (positif ou négatif) en termes de pollution du report modal vers l'autocar ;

- **le niveau de consommation de carburant et d'émissions de polluants** de la flotte d'autocars ;

- **le taux d'occupation** des autocars.

Il ressort de la combinaison de ces trois facteurs qu'aujourd'hui, le **bilan environnemental est globalement positif pour l'autocar dès lors que le taux d'occupation moyen atteint 38 %**. S'agissant des émissions de NO_x, ce bilan est à l'avantage du transport par autocar dès 23 % de taux de remplissage ; il est enfin positif concernant les particules fines lorsque ce taux dépasse 7 %.

Cette analyse masque **cependant des disparités régionales** : sur l'axe Paris-Lille-Calais, sur lequel 47 % des voyageurs auraient autrement voyagé en TGV, le transport par autocar émet 69 % de CO₂ de plus que l'offre alternative et 47 % de NO_x de plus. Dans le centre de la France ou sur les axes Bordeaux-Lyon et Paris-Toulouse, les émissions de CO₂ sont relativement similaires, celles de

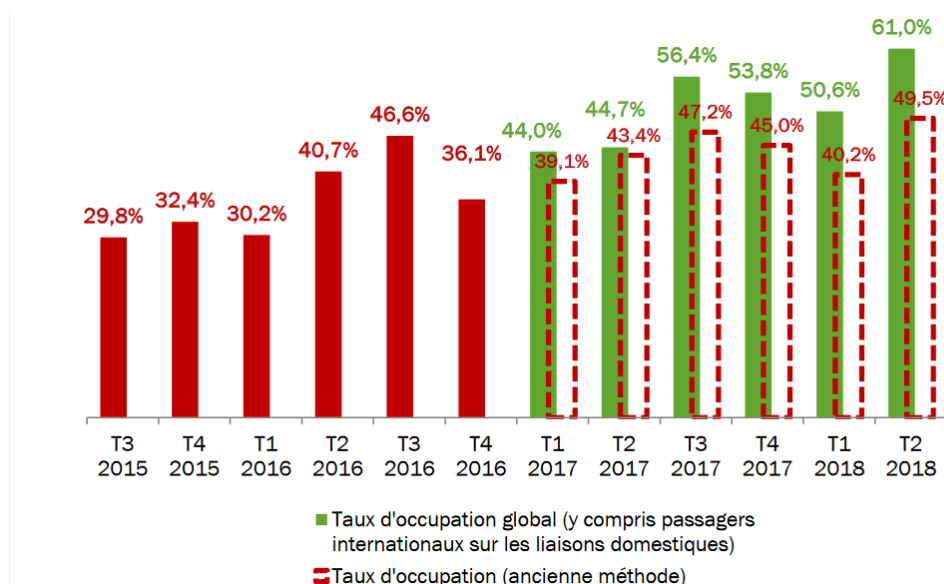
(1) 346 personnes ont répondu à cette question de la consultation.

(2) Évaluation de l'impact environnemental du développement du transport par autocar, *rapport d'étude*, ADEME, décembre 2016.

NO_x sont 46 % inférieures à celles de l'offre alternative, et celles de particules fines 84 % inférieures.

Par ailleurs, le taux d'occupation des autocars a augmenté depuis l'ouverture du marché à la concurrence, comme le montre le graphique ci-après.

ÉVOLUTION TRIMESTRIELLE DU TAUX D'OCCUPATION MOYEN PAR AUTOCAR ⁽¹⁾



Source : Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières.

Si la forte hausse au deuxième trimestre 2018 peut partiellement s'expliquer par le mouvement de grève au sein de la SNCF, qui selon les opérateurs auditionnés a contribué à un report modal en partie temporaire ⁽²⁾, la hausse des taux d'occupation ⁽³⁾ a certainement un impact positif sur l'environnement, sous réserve de pratiques de mobilité identiques.

Proposition n° 1 : Vos corapporteurs partagent le constat de l'ADEME sur le caractère prématuré du rapport d'évaluation de l'impact environnemental du transport par autocar, un an après l'ouverture de ces marchés. L'évolution des pratiques et la hausse des taux d'occupation des autocars constatée ont un impact sur ce bilan environnemental. Aussi, vos corapporteurs préconisent qu'un nouveau rapport soit remis par l'ADEME au Parlement sur l'impact environnemental du secteur, qui se pérenniserait ensuite sous la forme d'un rapport triennal.

(1) La méthode de calcul du taux d'occupation prend en compte, à partir du 1^{er} trimestre 2017, tous les passagers présents dans les autocars, y compris ceux qui réalisent des trajets internationaux, contrairement aux résultats 2015 et 2016 qui ne comptabilisaient que les passagers présents pour des trajets en France.

(2) Ce report modal lié aux mouvements de grève a fait découvrir le transport par autocar à une catégorie de voyageurs qui n'auraient a priori pas voyagé par autocar. Il convient d'attendre les résultats des prochains trimestres pour savoir si une partie de cette nouvelle clientèle s'est pérennisée.

(3) Cette hausse a également été constatée en Allemagne, où l'Office fédéral allemand de la statistique indique que le taux d'occupation a dépassé 50 % en 2016.

Enfin, certains opérateurs ont indiqué leur souhait que soit introduit un **critère écologique** pour les tarifs des péages ⁽¹⁾, notamment pour les autocars électriques ⁽²⁾.

L'ouverture des voies de covoiturage aux autocars est également une possibilité qui pourrait encourager le transport par autocar plutôt que l'usage de la voiture individuelle.

Proposition n° 2 : *En lien avec les dispositions de la future loi d'orientation des mobilités (LOM), vos corapporteurs suggèrent de permettre aux autocars d'utiliser les voies de covoiturage et les voies réservées aux véhicules à faibles émissions.*

4. Les questions de concurrence

a. Le contrôle de l'ARAFER sur les lignes de moins de 100 kilomètres

Les opérateurs doivent déclarer l'ensemble de leurs services assurant une liaison de 100 kilomètres ou moins (et plus de 40 kilomètres en région Île-de-France) à l'ARAFER. Les autorités organisatrices de transport (AOT) ont alors la possibilité d'interdire ou de limiter ces services, après avis conforme de l'ARAFER, s'ils sont « *susceptibles d'avoir un impact économique substantiel sur l'équilibre d'une ligne ou d'un contrat de service public qu'elles organisent et qui assurent la desserte d'une liaison similaire à celle déclarée par l'opérateur de services librement organisés* » ⁽³⁾.

Lors de son audition, l'ARAFER a évoqué un bilan contrasté de cette procédure. Elle a tout d'abord garanti le développement équilibré du marché pour ces liaisons de moins de 100 kilomètres, sans porter une atteinte excessive aux contrats de service public routiers ou ferroviaires. La méthode d'analyse utilisée par l'ARAFER, confirmée à ce jour par une dizaine de décisions du Conseil d'État, a ainsi conduit à interdire ou limiter de manière ciblée et proportionnée les liaisons les plus susceptibles de se développer au détriment de lignes de services publics conventionnés ⁽⁴⁾.

Ainsi, on dénombre, à la fin du deuxième trimestre 2018, 639 liaisons déclarées, 141 saisines de l'ARAFER, dont 33 favorables ou favorables avec

(1) Il convient de noter que la Fédération nationale des transports de voyageurs (FNTV) a indiqué, au cours de son audition, que les sociétés concessionnaires d'autoroutes s'étaient initialement engagées à ne pas faire payer les frais de péages aux services librement organisés, mais que cet engagement n'a pas été tenu.

(2) La première ligne d'autocars électriques a été développée entre La Défense et Amiens par Flixbus France. Afin de faciliter le développement des lignes d'autocars électriques, une standardisation des bornes de rechargement est souhaitable.

(3) Audition de l'ARAFER le 30 mai 2018.

(4) Notamment les liaisons susceptibles de capter les utilisateurs les plus contributeurs à l'équilibre des services conventionnés concurrents.

réserve, conduisant à l'interdiction ou à la limitation du service librement organisé.

En 2017, 154 liaisons de moins de 100 kilomètres ont été commercialisées, ce qui représente plus de 365 000 passagers transportés, contre seulement 16 000 en 2016. Parmi celles-ci, les dessertes d'aéroports sont devenues prépondérantes.

Toutefois, **l'ARAFER s'interroge sur la pertinence du seuil de 100 kilomètres** quant au risque de concurrence entre les services librement organisés et les services conventionnés, notamment ferroviaires. En effet, pour ces derniers, le rapport de 2017 sur le marché du transport routier de voyageurs montre que la **concurrence entre ces services est nettement plus forte sur le segment des liaisons comprises entre 100 et 200 kilomètres** que sur le segment des liaisons inférieures à 100 kilomètres. Ces conclusions rejoignent celles du Groupement des autorités responsables de transport (GART), auditionné par vos corapporteurs ⁽¹⁾, même s'ils estiment que l'essentiel du report s'effectue entre covoiturage et transport par autocar.

De plus, l'ARAFER regrette les faibles exigences imposées par le code des transports quant à la recevabilité des saisines : certaines autorités organisatrices produisent des dossiers de faible qualité, qui reçoivent systématiquement un avis défavorable de l'ARAFER ⁽²⁾.

Selon l'opérateur Flixbus France, cette procédure est trop longue : il estime à quatre mois la durée avant de pouvoir commercialiser une ligne de moins de 100 kilomètres.

Proposition n° 3 : Afin d'améliorer la qualité des saisines des AOT, d'en réduire les délais de traitement et d'aider les régions à apprécier les risques de concurrence avec leurs services de transport conventionnés, vos corapporteurs proposent d'encadrer les critères de recevabilité des saisines dans le code des transports.

S'agissant des dispositions de l'ordonnance n° 2016-79 du 29 janvier 2016 ⁽³⁾ relatives à la collecte d'informations par l'ARAFER dans le secteur des services réguliers interurbains de transport routier et ferroviaire de personnes, vos corapporteurs proposent qu'elles soient harmonisées dans le cadre de la refonte, prévue par la future loi d'orientation des mobilités, du cadre juridique de l'ouverture des données de transport.

(1) Audition du Groupement des autorités responsables de transport (GART) le 12 septembre 2018.

(2) Ces dossiers sont déposés malgré les lignes directrices de l'ARAFER relatives à l'instruction des demandes d'interdiction ou de limitation, mises à jour par la décision n° 2017-046 du 24 mai 2017.

(3) Ordonnance n° 2016-79 du 29 janvier 2016 relative aux gares routières et à la recodification des dispositions du code des transports relatives à l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières.

b. La concurrence avec les autres modes de transport : existante mais limitée

En 2017, l'ARAFER notait que « 943 liaisons ont été opérées à la fois par un service routier librement organisé et par (au moins) un service commercial (TGV, aérien, covoiturage), soit 56,6 % de l'ensemble des liaisons proposées par les services librement organisés » ⁽¹⁾. Cette offre se superpose à 90 % à celle de covoiturage et à 65 % à celle du TGV, même si la fréquence du transport par autocar est inférieure. Il convient de noter que sur ces 943 liaisons opérées par deux services, seulement 13 % font moins de 100 kilomètres.

L'ARAFER estime, à partir des données collectées, le manque à gagner pour le secteur du transport ferroviaire. Il découle d'un report modal compris entre 2 et 3 millions de voyageurs en 2017 – sur un total de 7,1 millions de voyageurs par autocar – et représente un **manque à gagner compris entre 50 et 100 millions d'euros**, qui concerne à 70 % les TGV, à 20 % les Intercités et à 9 % les TER.

Par ailleurs, seule une petite majorité (53 %) de voyageurs a effectué un aller-retour par le biais d'un service routier librement organisé, les autres effectuant un aller simple : cela indique une **adaptation de la clientèle en fonction des horaires et surtout des prix** des modes concurrents à l'autocar, notamment du train, et révèle une concurrence entre ces modes de transport. Cela est contrebalancé par l'apparition, précédemment évoquée, d'une **nouvelle clientèle représentant environ 1,2 million de voyageurs en 2017**.

c. Une forte concurrence entre les opérateurs

Comme indiqué plus haut, aucun des trois opérateurs nationaux n'a, à ce jour, atteint son seuil de rentabilité. Flixbus France, au cours de son audition ⁽²⁾, a toutefois indiqué que la société espérait devenir rentable à la fin de l'année 2018. Une forte concurrence existe entre les opérateurs, qui ont parfois dénoncé des pratiques qu'ils considéraient comme anti-concurrentielles, notamment de la part de Ouibus, filiale de la SNCF.

Ainsi, selon Flixbus, Ouibus pratique des prix très faibles en compensant ses pertes par un financement de la SNCF, ce qui a pour but de décourager les acteurs privés du secteur.

Transdev avait saisi l'Autorité de la concurrence, par ailleurs auditionnée par vos corapporteurs ⁽³⁾, le 18 novembre 2016 pour « *pratiques d'abus de position dominante mises en œuvre par la SNCF sur le marché émergent du transport interurbain régulier par autocar* ». Dans son avis rendu le 1^{er} juin 2017, l'Autorité a rejeté la plainte déposée par Transdev à l'encontre de la SNCF, au

(1) Rapport annuel de l'ARAFER sur le marché du transport par autocar et gares routières sur l'exercice 2017.

(2) Audition de Flixbus France le 24 mai 2018.

(3) Audition de l'Autorité de la concurrence le 12 juin 2018.

motif qu'« *aucun élément au dossier relatif à son **comportement tarifaire ou commercial ou à l'analyse de l'horizon de rentabilité de son activité** dans le cadre d'un marché émergent, **ne permettait de considérer** que la politique commerciale de Ouibus était fixée dans le cadre d'un plan ayant pour but d'éliminer un ou des concurrents, ni qu'elle était susceptible de provoquer des effets, potentiels ou réels, d'éviction » ⁽¹⁾.*

Dans son avis du 18 janvier 2017 ⁽²⁾, l'ARAFER n'a pas soulevé de difficultés en matière de barrières à l'entrée sur le marché ou encore de comportements limitant le développement de la concurrence sur le marché.

d. Perspectives de développement

L'Autorité de la concurrence, dans la décision du 1^{er} juin 2017 précitée, souligne qu'en termes de perspectives de développement du marché, les différents opérateurs s'accordent globalement sur une **multiplication par quatre de la fréquentation d'ici 2020**, en s'appuyant notamment sur les expériences étrangères, avec un marché à terme d'environ 21 à 22 millions de voyageurs par an. Le chiffre d'affaires du secteur, à l'horizon 2020, oscillerait entre 300 et 350 millions d'euros, avec une augmentation des prix de 8 à 15 % à court ou moyen terme.

5. Un développement progressif des gares routières

Le corollaire du développement du transport par autocar est **l'aménagement des gares routières** nécessaires à la prise en charge et au dépôt de voyageurs. La loi du 6 août 2015 a permis la **modernisation du cadre juridique relatif aux gares routières**, permettant d'assurer un accès transparent, objectif et non discriminatoire aux opérateurs au profit des voyageurs. Si ces améliorations sont à saluer, **l'aménagement des gares routières reste un des principaux enjeux** du marché du transport par autocar pour les années à venir.

Aujourd'hui, en l'absence de gares routières, ce sont les opérateurs qui doivent investir dans leur aménagement, sans que les collectivités n'aient à financer ces infrastructures. L'idée d'attribuer cette compétence aux communes avait été évoquée lors des débats parlementaires de la loi du 6 août 2015, mais écartée pour ne pas créer un transfert de charges trop important.

Cependant, le marché du transport par autocar étant émergent et de nombreuses lignes ayant au **démarrage un caractère expérimental** pour les opérateurs, ces derniers sont souvent réticents à construire de nouvelles infrastructures pour accueillir les autocars, sans savoir si la ligne et la desserte seront pérennes. Cette incertitude explique également les réticences des

(1) Décision de l'Autorité de la concurrence n° 17-D-08 du 1^{er} juin 2017 relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur du transport de voyageurs.

(2) Avis rendu en application de l'article L. 1364-15 du code des transports.

collectivités à développer de telles infrastructures, problème qui s'ajoute dans les **zones urbaines à la rareté et au prix du foncier disponible**.

Proposition n° 4 : *Dans le cadre de la future loi d'orientation des mobilités qui prévoit d'affirmer le rôle des régions comme chefs de file pour l'organisation des mobilités, vos corapporteurs proposent de renforcer leur rôle de coordination des acteurs pour le développement des gares routières, déjà affirmé par la réalisation d'un schéma régional des gares routières. Ce développement nécessite une participation des transporteurs au financement de ces infrastructures, s'ils n'en sont pas propriétaires ou exploitants.*

Par ailleurs, la loi du 6 août 2015 ayant prévu une obligation d'accessibilité des autocars aux personnes à mobilité réduite, il convient également de s'assurer de l'accessibilité des gares routières pour que cette mesure soit pleinement efficace.

a. La compétence de l'ARAFER en matière de gares routières

Depuis la publication de l'ordonnance n° 2016-79 du 29 janvier 2016 ⁽¹⁾, l'ARAFER a accompagné les exploitants des gares routières dans l'application du cadre juridique. Elle a précisé la structure-type des règles d'accès ⁽²⁾ ainsi que les règles relatives à l'allocation des capacités et à la tarification des aménagements ⁽³⁾.

Fin mai 2018, **les exploitants de 86 gares routières avaient notifié des règles d'accès conformes** aux dispositions législatives applicables et aux prescriptions édictées par l'ARAFER. Une vingtaine de notifications de conformité devaient intervenir d'ici la fin de l'année ⁽⁴⁾.

Vos corapporteurs partagent le constat de l'ARAFER d'une **situation en progrès qui demeure hétérogène**. Une minorité d'exploitants a ainsi notifié ses règles à l'Autorité. L'ARAFER a notamment engagé début avril **deux procédures en manquement à l'encontre de deux exploitants** (PARCUB – Bordeaux ; mairie de Paris) n'ayant pas notifié leurs règles d'accès ou pris d'engagement en ce sens, faute de réponse à ses demandes de mise en conformité. L'ARAFER rencontre également des **difficultés pour obtenir des exploitants qu'ils déclarent leurs aménagements** en vue de leur inscription au registre ou qu'ils mettent à jour leur déclaration.

Selon l'ARAFER, l'absence de réponse à ses demandes s'explique principalement par une **mauvaise compréhension des compétences de**

(1) Ordonnance n° 2016-79 du 29 janvier 2016 relative aux gares routières et à la recodification des dispositions du code des transports relatives à l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières.

(2) Décision de l'ARAFER n° 2016-101 du 1^{er} juin 2016.

(3) Décision de l'ARAFER n° 2017-116 du 4 octobre 2017.

(4) Audition de l'ARAFER le 30 mai 2018.

l'ARAFER ou de ses attentes. Les cas de réticence des exploitants à se mettre en conformité avec le nouveau cadre juridique applicable demeurent rares.

b. L'enjeu des gares routières à Paris

Au cours des auditions menées par vos corapporteurs, deux principaux sujets liés à l'aménagement des gares routières à Paris ont émergé, concernant les gares routières **Paris Centre – Bercy**, dont la gestion a été déléguée à Ouibus par SNCF Gares et Connexions, et **Bercy-Seine**, dont la gestion a été déléguée par la ville de Paris à la société anonyme d'économie mixte d'exploitation du stationnement de la ville de Paris (SAEMES).

La gare routière Paris Centre – Bercy soulève, selon l'opérateur Flixbus France, **un problème d'égal accès aux opérateurs**. Si son accès est censé être ouvert à tout opérateur car elle est adossée à une gare ferroviaire, Flixbus considère que la SNCF verrouille l'accès à la gare, en demandant des informations aux opérateurs qui renseigneraient Ouibus sur leur stratégie (horaires, destinations, etc.). En réponse, Ouibus a précisé lors de son audition⁽¹⁾ que face à ces demandes, la nature des informations demandées avait évolué, en excluant notamment les destinations, mais que **la connaissance des horaires demeure nécessaire pour l'attribution des quais**. Suite à cela, Ouibus déclare n'avoir reçu aucune nouvelle demande de la part de Flixbus. Pour éviter d'entretenir une suspicion de concurrence faussée, Ouibus a également indiqué qu'il avait informé l'ARAFER de son souhait de **rendre la gestion de la gare routière de Bercy à SNCF Gares et Connexions** d'ici la fin de l'année 2018. Enfin, Ouibus, à partir du mois de janvier 2019, va progressivement utiliser les quais de la gare de Bercy-Seine à la place de ceux de la gare de Paris Centre – Bercy.

Les infrastructures de la gare routière Bercy-Seine ne permettent pas, selon Flixbus, d'accueillir correctement les voyageurs. Cette gare a accueilli un trafic de 12 000 entrées en 2015, 55 000 entrées en 2017 et 27 000 entrées au 1^{er} semestre 2018⁽²⁾ ; la gare routière n'est pas saturée, la ville de Paris ayant précisé que le taux d'utilisation oscille aujourd'hui entre 30 et 40 % de la capacité de la gare, selon les mois. Au cours de son audition, cette dernière a également expliqué son **choix de ne pas développer d'autres gares routières à l'intérieur de Paris** par la volonté de ne pas renforcer le trafic déjà dense, mais plutôt d'inciter au développement de gares routières en périphérie de la ville, sur le modèle des parcs relais, pour que les voyageurs empruntent ensuite le métro pour se rendre dans Paris. Si Flixbus France, lors de son audition⁽³⁾, a souligné le **caractère sommaire des infrastructures de la gare et de son accès par l'extérieur**, difficile par temps pluvieux, la ville de Paris a en réponse indiqué avoir **investi 540 000 euros en 2017** pour améliorer cette installation, dont elle a reconnu le caractère insatisfaisant. Au cours de la visite de la gare, vos corapporteurs ont pu

(1) Audition de Ouibus le 25 juillet 2018.

(2) Audition de la ville de Paris le 5 juillet 2018.

(3) Audition de Flixbus France le 24 mai 2018.

constater les travaux effectués pour transformer le site en gare routière (rampes d'accès pour les personnes à mobilité réduite, sanitaires, écrans d'affichage, éclairage), mais des investissements restent à mener rapidement pour améliorer l'infrastructure (espace d'attente, billetterie, service de restauration, accès extérieur par le parc de Bercy). La sécurité de la gare, ouverte tous les jours 24 heures sur 24, est assurée par la présence permanente d'agents de sécurité de la SAEMES et des opérateurs (actuellement Flixbus).

De façon générale, les gares routières sont considérées comme n'étant pas adaptées à l'accueil de voyageurs par 55 % des personnes ayant répondu à la consultation en ligne menée par vos corapporteurs ⁽¹⁾.

(1) 200 personnes ont répondu à cette question de la consultation.

II. LES AUTOROUTES CONCÉDÉES

A. LE CONTRÔLE DES RÈGLES DE CONCURRENCE ET DE FIXATION DES TARIFS POUR LES SOCIÉTÉS CONCESSIONNAIRES D'AUTOROUTES

La loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques visait à instaurer une véritable transparence et un contrôle du respect des règles de concurrence et de fixation des tarifs dans le secteur autoroutier concédé. Ce réseau concédé représente 9 158 kilomètres de routes. Le financement, la construction, l'entretien et l'exploitation de ce réseau sont confiés à des sociétés concessionnaires d'autoroutes (SCA) pour une durée limitée par l'État, en contrepartie de la perception d'un péage.

1. La régulation des tarifs des péages

Depuis la loi du 13 août 2004⁽¹⁾ et jusqu'au 1^{er} février 2016, l'article L. 122-4 du code de la voirie routière permettait au concessionnaire, pour des ouvrages ou aménagements non initialement prévus dans le contrat de concession, d'obtenir un allongement de la durée de la concession lorsque le financement de ces ouvrages ne pouvait être assuré par une augmentation raisonnable des péages. **L'article 15 de la loi du 6 août 2015 empêche un allongement de la durée des concessions pour cette raison**, sauf en passant par voie législative. La réalisation de travaux de construction ou d'aménagement supplémentaires par un concessionnaire « **ne peut être couvert[e] que par une augmentation des tarifs de péages, raisonnable et strictement limitée à ce qui est nécessaire** »⁽²⁾, hors dérogation législative.

Par ailleurs, la loi du 6 août 2015 a rendu obligatoire l'introduction, dans les contrats de concession et leurs cahiers des charges, d'un **mécanisme de modération des tarifs de péages, de réduction de la durée de la concession ou d'une combinaison des deux**, applicable lorsque les revenus des péages ou les résultats financiers d'une SCA excèdent les prévisions.

2. La régulation des marchés passés par les sociétés concessionnaires

L'article L. 122-17 du code de la voirie routière impose l'institution par chaque concessionnaire **d'une commission des marchés** composée d'une majorité de personnalités indépendantes⁽³⁾. Chaque commission définit les règles internes pour la passation et l'exécution des marchés de travaux, de fournitures et de services passés par le concessionnaire « *pour les besoins de la concession* »⁽⁴⁾,

(1) Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

(2) Article L. 122-4 du code de la voirie routière.

(3) Ces commissions comprennent au moins un représentant de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF).

(4) Article L. 122-12 du code de la voirie routière.

et veille au respect des procédures des marchés. La commission est ainsi consultée sur les projets de marché et d'avenants. Le concessionnaire ne peut alors refuser de suivre l'avis de la commission que par une décision de son conseil d'administration ou de son conseil de surveillance.

L'ensemble du dispositif de régulation **est également applicable** aux contrats passés par les concessionnaires d'autoroute en vue de faire assurer par un tiers la construction, l'exploitation et l'entretien des **installations annexes à caractère commercial** (aires de repos, de services et de stationnement) situées sur le réseau autoroutier concédé ⁽¹⁾.

Un décret du 3 mai 2016 ⁽²⁾ impose aux concessionnaires le respect de règles tirées du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics, y compris lorsque le concessionnaire passe des marchés avec des filiales ou avec des entreprises avec lesquelles il s'est groupé pour obtenir le contrat de concession.

Ce décret impose également des obligations de publicité et de mise en concurrence pour les marchés de fournitures et de services d'un **montant égal ou supérieur à 240 000 euros hors taxes** ⁽³⁾. Pour **les marchés de travaux, le seuil est fixé à 500 000 euros hors taxes**. Au-dessus de ces seuils, des **mesures de publicité** doivent permettre la présentation de plusieurs offres concurrentes, avec deux exigences spécifiques par rapport au décret du 25 mars 2016 précité :

- la programmation de l'ensemble des investissements prévus par le contrat de concession pour les cinq années à venir doit être publiée sur le profil d'acheteur ;

- la publication d'un avis de pré-information, au moins trois mois avant l'avis d'appel à la concurrence, est obligatoire pour les marchés de travaux d'un montant égal ou supérieur à 2 millions d'euros hors taxes.

Pour la mise en concurrence, les concessionnaires doivent recourir aux procédures de l'article 25 du décret du 25 mars 2016 : appel d'offres, procédure concurrentielle avec négociation ou dialogue compétitif.

3. L'extension du rôle de l'ARAFER

Les articles 1^{er}, 13 et 15 de la loi étendent le champ de compétences de l'ARAFER au secteur autoroutier concédé à compter du 1^{er} février 2016 dans trois domaines :

- la régulation des tarifs des péages ;

(1) Article L. 122-23 du code de la voirie routière.

(2) Décret n° 2016-552 du 3 mai 2016 relatif à la passation des marchés par les concessionnaires d'autoroutes.

(3) L'article R. 122-30 du code la voirie routière exonère, sans condition de montant, certains marchés de fournitures et de services visés par l'article 30 du décret du 25 mars 2016 (urgence impérieuse, besoin nécessitant une solution innovante, marché comportant des prestations de conception, etc.).

– le contrôle des procédures de passation et d'exécution des marchés de travaux, fournitures et services des concessionnaires ;

– le contrôle des procédures de passation des contrats d'exploitation des installations annexes.

S'agissant des tarifs des péages, l'ARAFER « *veille au bon fonctionnement du régime des tarifs de péage autoroutier* » ⁽¹⁾. Lorsque l'État décide d'octroyer une nouvelle concession autoroutière, il **doit consulter l'ARAFER sur le nouveau projet de délégation** ⁽²⁾. L'ARAFER est également consultée sur tout projet de modification d'un contrat de concession existant ou de ses annexes, lorsque cette modification a « *une incidence sur les tarifs de péage ou sur la durée* » du contrat initial. Dans les deux cas, l'Autorité prononce un avis simple dans un délai de trois mois. D'autre part, l'ARAFER a l'obligation de publier :

– au moins une fois tous les cinq ans, un rapport portant sur l'économie générale des conventions ;

– annuellement, une synthèse des comptes des concessionnaires.

Elle doit en outre assurer « *un suivi annuel des taux de rentabilité interne de chaque concession* » ⁽³⁾.

S'agissant de la régulation des marchés passés par les sociétés concessionnaires, les pouvoirs de l'ARAFER ont été étendus par rapport à ceux de la Commission nationale des marchés créée en 2004, que la loi du 6 août 2015 a conduit à supprimer. Elle exerce un contrôle contraignant sur l'indépendance des personnalités pressenties pour siéger au sein des commissions des marchés des concessionnaires.

Un décret du 1^{er} mars 2016 ⁽⁴⁾, entré en vigueur le 1^{er} avril 2016, précise :

– **en matière de péages**, les modalités de consultation de l'ARAFER sur les modifications envisagées des contrats de concession ou des cahiers des charges, ainsi que sur les projets de nouvelles concessions ;

– **en matière de marchés**, le cadre général relatif aux commissions des marchés, aux modalités d'intervention de l'ARAFER dans la passation des marchés, à l'obligation pour chaque commission des marchés d'établir un rapport annuel d'activité et de le transmettre à l'ARAFER, etc.

Enfin, un décret du 3 mai 2016 ⁽¹⁾ établit une liste des **projets de marché devant être transmis à l'ARAFER** avant signature ⁽²⁾. Les dispositions du décret

(1) Article L. 122-7 du code de la voirie routière.

(2) Article L. 122-8 du code de la voirie routière.

(3) Article L. 122-9 du code de la voirie routière.

(4) Décret n° 2016-234 du 1^{er} mars 2016 relatif à la régulation des contrats dans le secteur des autoroutes.

ont été complétées par un arrêté du 4 août 2016 fixant le contenu du dossier de présentation des projets de marchés et d'avenants à l'ARAFER ⁽³⁾.

Un autre arrêté du 4 août 2016 ⁽⁴⁾ a précisé ce que doit contenir le dossier de demande d'agrément pour les installations annexes, et un arrêté du 8 août 2016 ⁽⁵⁾ a fixé les conditions d'organisation du service public que les concessionnaires doivent respecter dans le cadre de l'exploitation d'activités commerciales sur ces installations annexes.

B. L'ÉVALUATION DE LA LOI

Vos corapporteurs partagent l'avis du président de l'ARAFER M. Bernard Roman, qui considère que la réforme des autoroutes a atteint les objectifs fixés par le législateur en matière :

– **de transparence économique et financière**, notamment grâce à la publication annuelle de la synthèse des comptes des sociétés concessionnaires d'autoroutes ⁽⁶⁾ et à la **publication en ligne sur le site du ministère de la transition écologique et solidaire** ⁽⁷⁾, depuis le 1^{er} février 2016, **des contrats de concession avec les sociétés concessionnaires**, dans leurs versions consolidées intégrant les différents avenants ;

– **d'amélioration de la concurrence**, en augmentant la part des marchés de sociétés concessionnaires faisant l'objet d'une procédure transparente et objective de mise en concurrence et en assurant le respect des règles de cette mise en concurrence ;

– **de contrôle des avenants aux contrats de concession**, afin d'éviter la survalorisation des projets ⁽⁸⁾ entraînant une hausse injustifiée des tarifs des péages au détriment de l'usager-payeur.

(1) Décret n° 2016-552 du 3 mai 2016 relatif à la passation des marchés par les concessionnaires d'autoroutes.

(2) Un délai de dix-huit jours doit en principe être respecté entre la réception du dossier par l'ARAFER et la signature du contrat, afin que l'ARAFER puisse, le cas échéant, engager un recours.

(3) Arrêté du 4 août 2016 fixant le contenu du dossier de présentation à l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières relatif aux marchés et avenants passés par les concessionnaires d'autoroutes prévu au II de l'article R. 122-39 du code de la voirie routière.

(4) Arrêté du 4 août 2016 fixant les éléments du dossier de saisine en vue de la demande de l'agrément prévu à l'article L. 122-27 du code de la voirie routière.

(5) Arrêté du 8 août 2016 fixant les conditions d'organisation du service public sur les installations annexes situées sur le réseau autoroutier concédé.

(6) L'ARAFER, au cours de son audition le 30 mai 2018, a indiqué qu'une approche plus complète et rétrospective serait présentée en 2019 à l'occasion de la publication du premier rapport quinquennal sur l'économie générale des concessions.

(7) <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/societes-concessionnaires-dautoroutes-sca> (dernière consultation le 23 novembre 2018).

(8) Compensation induite d'opérations, surestimation des charges associées, sur-rémunération des capitaux investis, etc.

1. Une concurrence améliorée pour les marchés des concessionnaires

a. Des commissions des marchés à l'indépendance renforcée

Le **contrôle contraignant exercé par l'ARAFER sur l'indépendance des personnalités pressenties pour siéger au sein des commissions** des marchés des concessionnaires permet de garantir un **fonctionnement indépendant** de ces instances. Ce contrôle passe par une procédure **d'avis conforme** sur leur composition, avant toute nomination ou reconduction d'un membre, et sur les règles internes des commissions, avant leur application. L'ARAFER peut ainsi opposer un veto à la nomination de membres ne présentant pas toutes les garanties d'indépendance, notamment du fait de conflits d'intérêts. Ces dispositions ont ainsi permis **de constater la non-indépendance de certains membres des anciennes commissions** des marchés au regard de la nouvelle réglementation. L'ARAFER a publié le 23 mars 2016 des lignes directrices relatives aux conditions d'appréciation de l'indépendance des membres des commissions des marchés ⁽¹⁾.

De plus, chaque commission des marchés doit informer l'ARAFER de tout manquement qu'elle constate aux obligations de publicité et de mise en concurrence, l'ARAFER pouvant alors engager un recours ⁽²⁾.

L'ARAFER déplore néanmoins le délai d'un mois dont elle dispose à compter de sa saisine pour se prononcer sur l'indépendance des membres proposés : l'ARAFER ayant constaté des déclarations incomplètes voire erronées, le travail d'instruction nécessaire pourrait justifier l'extension du délai à deux mois au lieu d'un.

Proposition n° 5 : *Afin de mieux assurer l'indépendance des membres des commissions des marchés et de renforcer l'effectivité du contrôle exercé par l'ARAFER sur leur nomination, vos corapporteurs proposent d'étendre à deux mois au lieu d'un, le délai dont dispose l'ARAFER pour se prononcer sur l'indépendance des membres proposés.*

La présence de la **direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF)** au sein des commissions des marchés contribue à éviter les risques d'auto-attribution des marchés, donc d'abus de position dominante, ainsi que de potentielles ententes entre sociétés-mères des concessionnaires visant à s'attribuer des marchés de façon croisée. La DGCCRF, entendue par vos corapporteurs ⁽³⁾, **partage le constat de l'ARAFER d'une nette amélioration de la qualité des procédures de passation des marchés**, témoignant de l'efficacité du dispositif prévu par loi du 6 août 2015.

(1) Décision de l'ARAFER n° 2016-029 du 23 mars 2016.

(2) Article L. 122-20 du code de la voirie routière.

(3) Audition de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) le 24 mai 2018.

b. Une procédure de passation des marchés renforcée et plus transparente

i. Une bonne application des règles de publicité et de mise en concurrence

Les **marchés et avenants soumis à l'avis des commissions des marchés représentent**, depuis l'entrée en vigueur des dispositions de la loi du 6 août 2015, la **majorité des achats** des sociétés concessionnaires en valeur (65 % du montant total). L'objectif de la loi du 6 août 2015 de couvrir les achats des concessionnaires par une procédure transparente semble donc globalement atteint.

Le respect de ces règles repose sur la transmission obligatoire à l'ARAFER, par les concessionnaires, de leurs projets de marchés ou d'avenants, préalablement à leur signature, au-delà de certains seuils et sauf exceptions.

Depuis la mise en place du nouveau dispositif, l'ARAFER considère que les **sociétés concessionnaires appliquent dans l'ensemble correctement les règles de publicité et de mise en concurrence** qui leur sont applicables.

Le recours en référé contre une procédure d'attribution

Malgré une bonne application des règles de mise en concurrence, certaines irrégularités demeurent, comme l'emploi de méthodes de notation amenant indirectement à **sélectionner systématiquement l'attributaire sur le seul critère du prix**.

L'ARAFER a engagé, en décembre 2017, un recours en référé contre une procédure d'attribution de la société ASF appliquant une telle méthode. Le raisonnement de l'ARAFER n'a pas été suivi en première instance par le tribunal de grande instance (TGI) de Nanterre au motif principal que, même en modifiant la méthode de notation, le résultat de la consultation aurait été identique.

Du point de vue de l'ARAFER, une telle approche limiterait son action aux seuls projets dont les mesures de publicité et de mise en concurrence attaquées auraient une incidence spécifique sur le projet considéré alors que les missions confiées à l'Autorité au titre de l'article L. 122-14 du code de la voirie routière portent sur **l'effectivité et la loyauté de la concurrence** sur les marchés des concessionnaires.

L'Autorité a décidé de se pourvoir en cassation contre l'ordonnance du TGI de Nanterre. La décision de la Cour de cassation devrait être rendue fin 2018.

Source : Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières.

Pour faciliter la faculté d'exercer un recours en référé de l'ARAFER contre une procédure d'attribution, tel que ce recours a été prévu par la loi du 6 août 2015 aux articles L. 122-17 et L. 122-20 du code de la voirie routière, l'Autorité propose de préciser l'objet de ce recours afin qu'il ne puisse être écarté comme celui formé en décembre 2017 contre la société ASF mentionné dans l'encadré ci-dessus.

Proposition n° 6 : Vos corapporteurs suggèrent de préciser dans le dispositif législatif actuel qu’au regard de la mission de l’ARAFER en matière de contrôle de l’exercice d’une concurrence effective et loyale lors de la passation des marchés des concessionnaires, la modification du résultat de la procédure d’attribution ne soit pas considérée comme un moyen permettant au juge d’écarter ce recours.

S’agissant du périmètre de contrôle de l’ARAFER, il convient de noter que l’ensemble du dispositif légal et réglementaire en vigueur porte sur les marchés et avenants des concessionnaires **passés « pour les besoins de leur concession »** ⁽¹⁾ sans pour autant définir cette notion. Celle-ci faisant l’objet d’interprétations divergentes, l’ARAFER souhaiterait qu’elle soit plus précisément définie, par exemple à l’article L. 122-12 du code de la voirie routière, au regard des objets du marché ou des enjeux concurrentiels autour de la prestation.

ii. Une transparence accrue pour la passation des contrats de sous-concessionnaires

Enfin, s’agissant de l’attribution des contrats d’exploitation des installations annexes à caractère commercial (sous-concessions), l’agrément des titulaires pressentis par l’État est désormais soumis à l’avis préalable de l’ARAFER. Son contrôle porte sur le **respect des procédures de publicité et de mise en concurrence applicables** à ces contrats.

Comme pour les projets de marchés, l’ARAFER a constaté une **amélioration des procédures de passation des contrats, mais des irrégularités subsistent**, ayant alors fait l’objet d’avis défavorables de l’ARAFER.

Ces avis n’étant cependant pas contraignants, l’ARAFER souhaite introduire une obligation de motivation de la délivrance d’un agrément en cas d’avis défavorable.

Proposition n° 7 : Vos corapporteurs souhaitent que la délivrance de l’agrément soit motivée en cas d’avis contraire émis par l’ARAFER. Cela permettrait à la fois de connaître les raisons de cette délivrance et pourrait, dans certains cas, permettre à l’ARAFER de tenir compte de ces éléments dans ses avis ultérieurs.

L’ARAFER note toutefois qu’aucun seuil n’est prévu pour l’application des obligations de publicité et de mise en concurrence **des contrats des sous-concessionnaires**, ce qui pourrait faire l’objet d’une amélioration, par exemple en instaurant un seuil minimum précisé par voie réglementaire.

(1) Article L. 122-12 du code de la voirie routière.

iii. Un difficile accès des PME-TPE aux marchés des concessionnaires

Les procédures soulèvent cependant la question de l'accès des PME-TPE aux marchés des sociétés concessionnaires d'autoroutes, qui selon l'Association des sociétés françaises d'autoroutes (ASFA), est rendu difficile par la loi du 6 août 2015.

L'ASFA considère en effet que le seuil de 500 000 euros retenu pour les marchés de travaux est trop faible et freine l'accès des PME-TPE aux marchés des sociétés concessionnaires. Il convient à ce sujet de noter que pour les syndicats de salariés du secteur autoroutier, entendus par vos corapporteurs ⁽¹⁾, ce seuil ne peut être considéré comme la cause du retard constaté par les salariés dans la réalisation des travaux. En effet, le montant des travaux d'entretien est dans certains cas inférieur au seuil de 500 000 euros. La raison de ces retards est, selon eux, essentiellement budgétaire.

La **lourdeur des dossiers de marché est également considérée comme un facteur pouvant restreindre l'accès** aux marchés, ce qu'a reconnu la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM) au cours de son audition ⁽²⁾ ; cette procédure est néanmoins garante de la transparence et de la mise en concurrence des marchés.

Une évolution de la législation, à laquelle la DGITM a indiqué être plutôt favorable au cours de son audition, serait de restreindre la procédure en commission des marchés aux seuls marchés où les concessionnaires ont des entreprises liées, notamment le BTP, afin d'exclure les opérations ne présentant pas ou peu de risques de conflits d'intérêts (eau, électricité, etc.).

Proposition n° 8 : *Afin que la procédure de passation des marchés s'applique aux seuls marchés où existe un risque de conflits d'intérêts, vos corapporteurs proposent de restreindre le champ des marchés pour lesquels cette procédure s'applique, afin d'exclure ceux ne présentant pas de risques de conflits d'intérêts.*

2. Une régulation des tarifs par le contrôle des contrats et avenants aux contrats de concession

En plus de son rôle de contrôle des procédures de passation des marchés, l'ARAFER exerce un rôle de régulation des tarifs, en contrôlant les nouveaux contrats de concession et les avenants dès lors qu'ils ont une incidence sur les tarifs des péages ou sur la durée de la concession.

Ce contrôle permet **d'éviter la survalorisation des ouvrages**, ce qui augmenterait les tarifs des péages et conduirait à trop rémunérer les concessionnaires, à leur permettre de réaliser des travaux à des prix supérieurs

(1) Table ronde des syndicats de salariés du secteur autoroutier le 5 juillet 2018.

(2) Audition de la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer DGITM) le 26 juillet 2018.

lorsqu'elles les réalisent au sein du même groupe ou à **financer des projets ne bénéficiant pas aux usagers**, c'est-à-dire ne respectant pas la condition de leur stricte nécessité ou utilité ⁽¹⁾ ; les usagers verraient les tarifs augmenter plus que nécessaire et supporteraient le coût d'ouvrages dont ils ne bénéficient pas.

Cependant, il est ressorti des auditions menées par vos corapporteurs que cette condition de nécessité ou d'utilité fait l'objet d'une **interprétation stricte par l'ARAFER** qui n'est pas partagée par les sociétés concessionnaires et, dans une moindre mesure, par le ministère des transports ⁽²⁾. L'Association des sociétés françaises d'autoroutes (ASFA), au cours de son audition par vos corapporteurs ⁽³⁾, a alerté sur les délais induits par ce contrôle strict qui auraient retardé la validation du dernier plan d'investissement autoroutier.

L'ARAFER estime qu'elle doit **se tenir à un contrôle strict afin de ne pas entrer dans un contrôle d'opportunité des projets**, qui la ferait sortir de son rôle de régulateur économique du secteur. Il est cependant possible que les pouvoirs publics souhaitent faire financer par les usagers des projets ne leur bénéficiant pas directement, mais qui bénéficient aux riverains, qui sont soumis à des externalités négatives (notamment sonores).

La procédure de contrôle s'est cependant révélée efficace selon l'ARAFER. Elle a ainsi procédé à la réévaluation des 57 projets du plan d'investissement autoroutier, avec des coûts sensiblement inférieurs à ceux prévus dans le plan – la surévaluation pouvant parfois atteindre 30 % du projet. Cette question ayant fait l'objet de divergences avec le ministère des transports, il peut être pertinent que l'ARAFER intervienne plus en amont dans le processus d'élaboration des prochains plans, tout en prenant soin de lui conserver un rôle plus proche du tiers-expert que du décideur, afin que son intervention ne soit pas perçue comme une mise en cause d'un équilibre négocié entre l'État et les concessionnaires.

Proposition n° 9 : *Afin d'améliorer le contrôle de l'ARAFER sur les avenants aux contrats de concession, vos corapporteurs suggèrent que l'Autorité puisse intervenir plus tôt dans le processus. De plus, sans confier à l'ARAFER un pouvoir de décider de l'opportunité des projets, il peut être nécessaire de préciser les notions d'utilité et de nécessité de ces projets. Cela permettrait à l'ARAFER, dans son contrôle, de ne pas être défavorable à des projets jugés opportuns par les pouvoirs publics, qui ne sont aujourd'hui pas considérés comme utiles ou nécessaires par l'Autorité au regard de son interprétation stricte des conditions d'utilité et de nécessité pour les usagers de l'autoroute.*

(1) Article L. 122-4 du code de la voirie routière.

(2) Audition de la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer le 26 juillet 2018.

(3) Audition de l'Association des sociétés françaises d'autoroutes (ASFA) le 4 juillet 2018.

III. LE PERMIS DE CONDUIRE

A. LA RÉFORME DU RÉGIME DU PERMIS DE CONDUIRE

La loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques a réformé le régime juridique du permis de conduire.

L'objectif principal affiché était de **réduire les délais d'obtention du permis de conduire**, plus particulièrement le délai moyen entre deux présentations d'un candidat à l'épreuve pratique, afin de l'abaisser à 45 jours. Vos corapporteurs ont principalement concentré leurs travaux sur les articles 24, 25 et 28 à 30 de la loi.

L'article 23 **supprime l'obligation de recueillir l'avis de la commission départementale de la sécurité routière (CDSR) préalablement à la délivrance de l'agrément d'exploitation** d'un établissement d'enseignement de la conduite des véhicules à moteur.

L'article 24 permet de **conclure à distance un contrat entre le candidat et l'établissement** de conduite.

L'article 25 **supprime la condition d'ancienneté du permis de conduire requise pour exploiter** un établissement d'enseignement de la conduite.

Le I de l'article 28 réforme l'organisation des épreuves du permis de conduire ⁽¹⁾. Il permet **l'externalisation de l'organisation de l'épreuve théorique du permis de conduire**, qui peut dorénavant être organisée par des organismes agréés par l'autorité administrative. Les modalités de cette externalisation ont été précisées par le décret n° 2016-516 du 26 avril 2016 ⁽²⁾. Il **autorise également le recours à des agents publics ou contractuels comme examinateurs de l'épreuve pratique** ⁽³⁾ dans le but de réduire le délai entre deux présentations du même candidat. Les conditions de ce recours à des agents publics ou contractuels comme examinateurs ont été fixées par le décret n° 2015-1379 du 29 octobre 2015 ⁽⁴⁾.

Le II de l'article 28 **est relatif à la formation à la conduite et à la sécurité routière**, y compris dans le cadre de la conduite accompagnée, encadrée ou supervisée ou de la conduite sur un véhicule répondant à des prescriptions particulières. Il a notamment **supprimé**, s'agissant de l'apprentissage **en conduite supervisée, les conditions de distance ou de durée minimales de conduite** ⁽⁵⁾.

(1) Article L. 221-4 du code de la route.

(2) Décret n° 2016-516 du 26 avril 2016 relatif à l'organisation de l'épreuve théorique générale du permis de conduire.

(3) Article L. 221-5 du code de la route.

(4) Décret n° 2015-1379 du 29 octobre 2015 fixant les conditions permettant à des agents publics ou contractuels de faire passer les épreuves pratiques du permis de conduire.

(5) Article L. 211-4 du code de la route.

Le **décret n° 2015-1537 du 25 novembre 2015** ⁽¹⁾ pris en application du II de l'article 28, **supprime la condition de formation de l'accompagnateur à titre non onéreux**. Il simplifie les conditions applicables à la conduite supervisée et modifie la liste des délits incompatibles avec l'exercice des professions réglementées de l'éducation routière. Il reconnaît, parmi les titres justifiant de la capacité à gérer un établissement d'enseignement de la conduite, le « *certificat de qualification professionnelle de la branche professionnelle des services de l'automobile reconnu par arrêté du ministre chargé de la sécurité routière* » ⁽²⁾.

Le IV de l'article 28 engage les auto-écoles dans **une démarche d'amélioration de la qualité de leur formation**. Leur **labellisation ou certification peut permettre de leur octroyer des contreparties**.

L'article 29 précise que la **présentation des candidats à l'épreuve pratique ne peut donner lieu à l'application d'aucun frais**. Les frais facturés au titre de l'accompagnement à l'épreuve sont quant à eux encadrés par le décret n° 2015-1571 du 1^{er} décembre 2015 ⁽³⁾.

L'article 30 **réforme la méthode nationale d'attribution des places d'examen** entre auto-écoles et cette réforme est précisée par un arrêté du 21 juillet 2016 ⁽⁴⁾. La réforme est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2017, et prévoit que la méthode d'attribution des places **prend en compte l'activité de l'établissement**, c'est-à-dire le nombre total d'examens en première et deuxième présentations, le nombre d'enseignants, ainsi que le nombre de places restituées.

B. L'ÉVALUATION DE LA LOI

1. Une réduction globale des délais grâce à la réforme

Si le délai moyen entre deux présentations à l'épreuve pratique du permis de conduire par un même candidat est toujours supérieur à 45 jours, il a néanmoins été **fortement réduit par les mesures mises en place par la loi du 6 août 2015**. Alors que le délai d'attente moyen en 2014 était de 90 jours, il a été ramené en 2017 à 63 jours – et 65 en mai 2018, lors de l'audition de la délégation à la sécurité routière (DSR) ⁽⁵⁾. La pertinence de cet indicateur a été questionnée lors des auditions conduites par vos corapporteurs, y compris par la DSR. En revanche, si l'on prend en compte le **délai médian, au lieu du délai moyen** ⁽⁶⁾,

(1) Décret n° 2015-1537 du 25 novembre 2015 portant diverses dispositions relatives à la formation à la conduite et à la sécurité routière.

(2) Article R. 213-2 du code de la route.

(3) Décret n° 2015-1571 du 1^{er} décembre 2015 relatif aux conditions d'application de l'article L. 213-2 du code de la route.

(4) Arrêté du 21 juillet 2016 modifiant l'arrêté du 22 octobre 2014 fixant la méthode nationale d'attribution des places d'examen du permis de conduire.

(5) Audition de la délégation à la sécurité routière (DSR) le 25 juillet 2018.

(6) En statistiques, la moyenne est la somme des valeurs numériques divisée par le nombre de valeurs, alors que la médiane partage la série de valeurs en deux parties de même effectif.

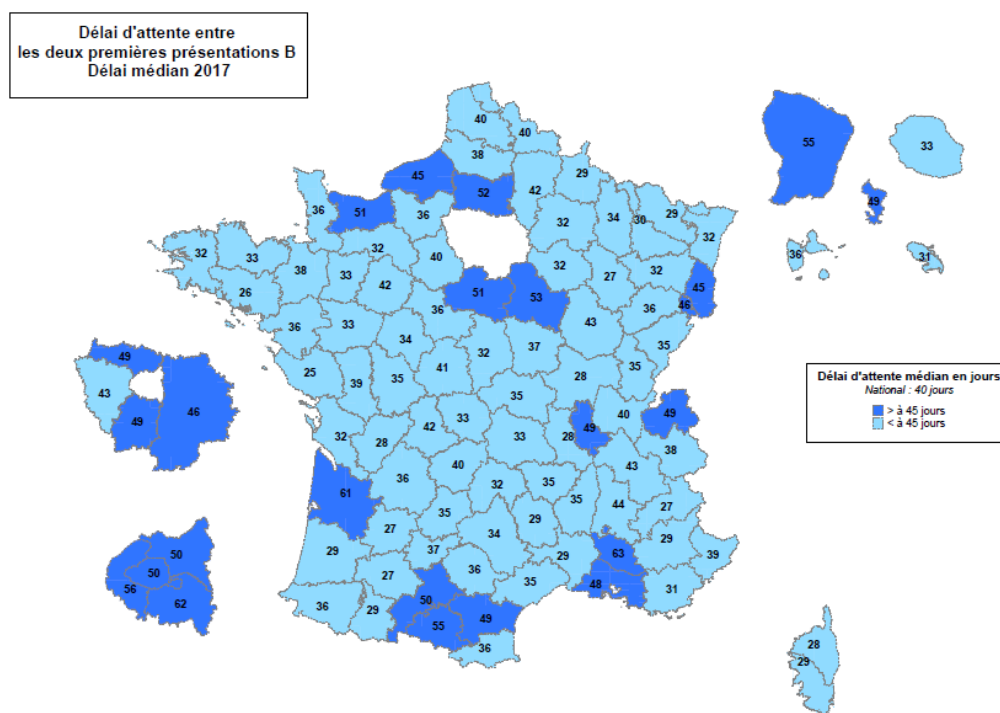
celui-ci est passé de 65 jours en 2014 à 42 jours en mai 2018. Le délai médian est, selon la DSR, plus pertinent à prendre en compte que le délai moyen, **afin d'exclure du calcul les délais qui ne sont pas dus au temps nécessaire pour obtenir une place d'examen**, mais dus à un choix du candidat de repousser ce second passage à une date ultérieure pour des motifs personnels.

Certes, ce délai médian ne reflète pas parfaitement l'attente des candidats, dans la mesure où ces derniers souhaitent plutôt connaître le temps nécessaire à l'obtention du permis. Mais le temps nécessaire à l'obtention du permis serait un indicateur trop vague car il n'est pas lié à un délai administratif et varie d'un candidat à l'autre, notamment selon son niveau de préparation ou son investissement. Dès lors, il est préférable de retenir le délai médian entre deux présentations à l'épreuve pratique pour un même candidat.

Proposition n° 10 : *Le délai moyen entre deux présentations à l'épreuve pratique du permis de conduire étant considéré comme moins pertinent que le délai médian, vos corapporteurs suggèrent d'en retirer les mentions dans la loi, en particulier à l'article L. 221-5 du code de la route, ainsi que dans les textes de nature réglementaire en vigueur, pour le remplacer par le délai médian, indicateur jugé plus pertinent. Il convient en parallèle de faire évoluer cet indicateur dans le projet annuel de performances du programme budgétaire 207 « Sécurité et éducation routières » de la mission « Sécurités ».*

Alors qu'en 2014, seuls 31 départements avaient un délai d'attente médian entre les deux premières présentations du permis B inférieur à 45 jours, la carte ci-après montre, **malgré des disparités entre départements, une réduction des délais : la quasi-totalité des délais sont désormais inférieurs à 45 jours.**

DÉLAI MÉDIAN ENTRE LES DEUX PREMIÈRES PRÉSENTATIONS DU PERMIS B EN 2017



Source : délégation à la sécurité routière.

Cette réduction des délais résulte principalement de l'externalisation de l'épreuve théorique du permis de conduire, qui a permis aux inspecteurs du permis de conduire et de la sécurité routière de consacrer au passage de l'épreuve pratique le temps auparavant dédié à l'épreuve théorique.

2. Une externalisation de l'épreuve théorique libérant des places de passage pour l'examen pratique

L'agrément permettant d'organiser l'épreuve théorique du permis de conduire a été attribué à **cinq organismes**, dont le groupe La Poste ⁽¹⁾, auditionné par vos corapporteurs ⁽²⁾. Au total, 2 900 agents du groupe font ainsi passer l'épreuve théorique pour un équivalent de 120 ETP ; sur les 22 premiers mois d'activité, La Poste a ainsi fait passer l'épreuve théorique à 1,3 million de candidats. Le groupe La Poste propose le passage de cet examen dans 563 sites en France. Ce maillage dense est assuré par l'arrêté du 28 avril 2016 ⁽³⁾, qui prévoit comme condition d'obtention de l'agrément **un nombre minimum de places à proposer dans chaque département par chaque organisme** ⁽⁴⁾. L'agrément est attribué pour une durée de dix ans renouvelable, hors cas de non-respect du cahier des charges.

(1) Les quatre autres organismes sont SGS Automotive Services, Pearson Vue, Bureau Veritas et Dekra.

(2) Audition du groupe La Poste le 30 mai 2018.

(3) Arrêté du 28 avril 2016 relatif aux obligations des organisateurs agréés de l'épreuve théorique générale du permis de conduire en matière de tarif et de couverture territoriale.

(4) En dehors de Saint-Pierre-et-Miquelon, où le quota de huit places toutes les deux semaines peut être assuré par plusieurs organismes.

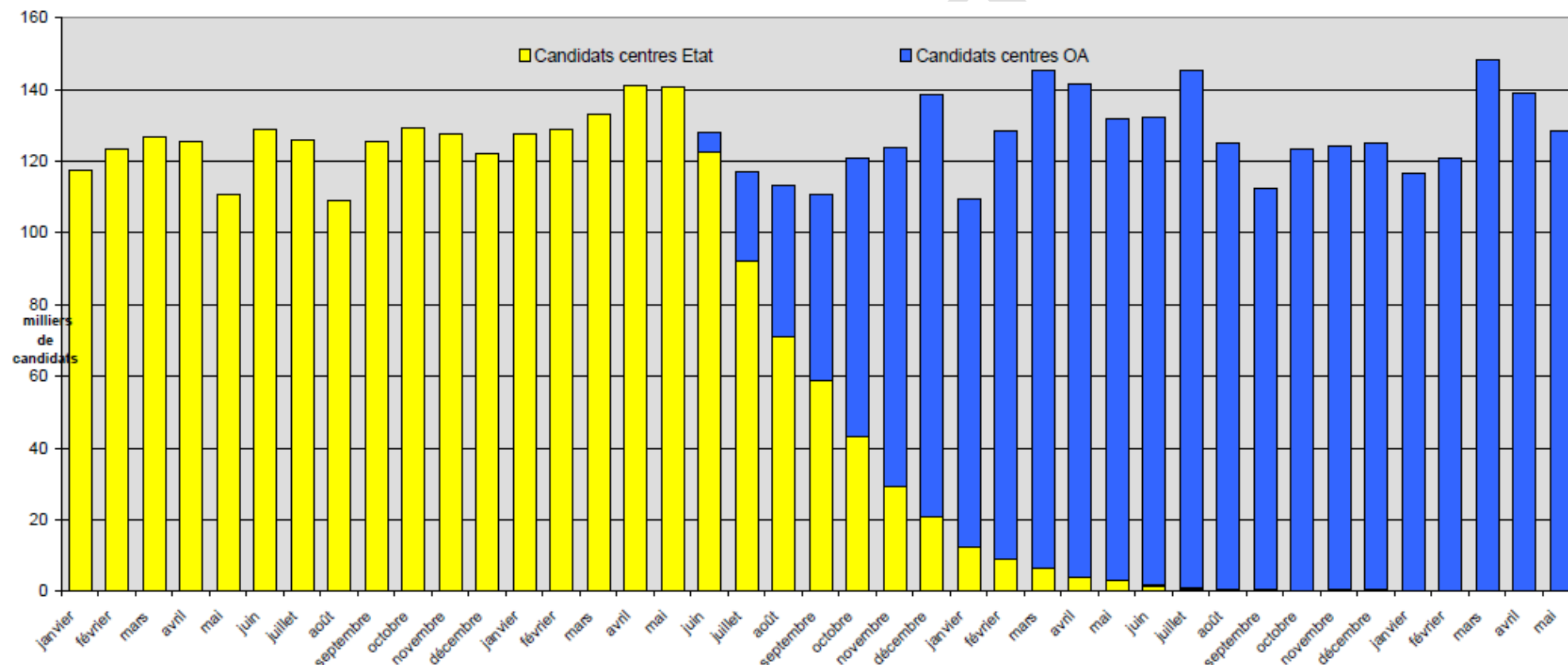
Pour les candidats, l'inscription, d'un **montant de 30 euros** toutes taxes comprises ⁽¹⁾, **s'effectue sur internet**, et ils peuvent choisir le lieu, la date et l'heure de l'examen en fonction des sessions proposées. Les résultats sont accessibles pour les candidats dans les heures qui suivent l'examen. Cette réforme s'est accompagnée d'une modernisation de l'épreuve ; les candidats passent l'épreuve sur une tablette, ce qui permet à chacun des candidats dans une même salle d'avoir un questionnaire différent. Ce nouveau format permet ainsi de mieux lutter contre la fraude. Les syndicats d'auto-écoles ont cependant suggéré, au cours de leur audition, d'instaurer un délai minimum de sept jours avant une seconde présentation de l'examen théorique, pour s'assurer de la consolidation des connaissances théoriques par les candidats.

Le passage d'un examen organisé par l'État à un examen organisé par les organismes agréés s'est effectué progressivement à partir de juin 2016, comme le montre le graphique page suivante.

(1) Prix fixé par l'arrêté du 28 avril 2016 relatif aux obligations des organisateurs agréés de l'épreuve théorique générale du permis de conduire en matière de tarif et de couverture territoriale.

ÉVOLUTION DU NOMBRE D'EXAMENS THÉORIQUES PAR LES CENTRES DE L'ÉTAT ET PAR LES ORGANISMES AGRÉÉS

(En milliers de candidats)



Source : délégation à la sécurité routière.

Les données fournies par la délégation à la sécurité routière montrent que, à la suite de l'externalisation de l'épreuve théorique du permis de conduire, **les activités des inspecteurs du permis de conduire ont évolué**. Ainsi, s'ils consacraient 4,6 % de leur temps de travail en 2013 au passage de l'épreuve théorique, ce taux a été réduit à 0,4 % de leur temps en 2017, ce qui explique largement la hausse du temps consacré à l'examen du permis B (de 42,9 % en 2013 à 47,1 % en 2017). Cette **nouvelle répartition a ainsi permis de créer 250 000 places d'examen pour l'épreuve pratique** du permis de conduire ⁽¹⁾.

3. Un recours possible à des agents publics ou contractuels en cas de délais trop importants

Le groupe La Poste a également utilisé les dispositions de la loi du 6 août 2015 permettant le recours à certains de **ses agents comme examinateurs de l'épreuve pratique**. Cinquante agents du groupe, fonctionnaires ou contractuels, ont été sélectionnés et ont suivi une formation de trois mois à l'Institut national de sécurité routière et de recherches (INSERR). Parmi eux, **quarante-deux agents ont été accrédités et mis à disposition dans les préfectures** ayant déclaré le plus de besoins, principalement en Île-de-France et en Provence-Alpes-Côte d'Azur, pour une durée de deux ans. Il leur a été proposé un renouvellement d'un an par le ministère de l'intérieur, mais une **incertitude demeure sur les suites du dispositif à la fin de la période renouvelée**.

La Poste, au cours de son audition par vos corapporteurs ⁽²⁾, a souligné la **pertinence de ce dispositif**, qui **contribue à réduire les délais entre deux passages** de l'épreuve pratique du permis dans les départements où les délais sont les plus longs. Le groupe a également manifesté son intérêt pour une **pérennisation de ce dispositif**, voire pour une externalisation similaire à celle réalisée pour l'épreuve théorique.

Proposition n° 11 : *Au regard des résultats positifs du recours à des agents publics ou contractuels, aussi bien en termes de gestion des ressources humaines pour les organismes d'origine des agents mis à disposition que de réduction des délais, vos corapporteurs recommandent de prévoir une pérennisation du dispositif pour les personnels ayant été mis à disposition.*

L'externalisation de l'épreuve pratique et la possibilité de recourir à des agents publics ou contractuels comme examinateurs de l'épreuve pratique expliquent ainsi la réduction importante des délais entre deux présentations du permis B. Par ailleurs, dans le prolongement de l'objectif de la loi du 6 août 2015, le Président de la République a annoncé le 9 novembre 2018 que **de nouvelles mesures visant à réduire le coût et les délais d'obtention du permis de conduire** seraient inscrites dans la future loi d'orientation des mobilités.

(1) Chiffres fournis par le groupe La Poste au cours de son audition le 30 mai 2018.

(2) Audition du groupe La Poste le 30 mai 2018.

4. Le corollaire : le développement des auto-écoles en ligne

Certaines dispositions de la loi du 6 août 2015 ont **facilité le passage du permis en candidat libre**, ce qui a directement ou indirectement encouragé **l'essor de certaines auto-écoles dites « en ligne »**, notamment en rendant possible la signature d'un contrat à distance entre l'établissement et le candidat et en réformant la méthode nationale d'attribution des places d'examen, afin d'octroyer une place aux candidats libres dans un délai de deux mois ⁽¹⁾. La délégation à la sécurité routière ne dispose cependant pas de statistiques à ce jour sur le délai d'attente des candidats libres.

Le modèle de ces auto-écoles **repose sur la présentation des candidats en tant que candidats libres**, la méthode nationale d'attribution des places, qui s'appuie sur l'activité de l'établissement, étant difficilement compatible avec leur modèle de croissance. Elles ont développé un **modèle qui repose sur l'apprentissage du code de la route en ligne** grâce au *e-learning* et, pour certaines, sur la diminution des frais de structures en mettant **leurs élèves en relation avec des enseignants indépendants**.

Au cours de leur audition ⁽²⁾, plusieurs syndicats d'auto-écoles **ont dénoncé un dévoiement de la notion de candidat libre par les auto-écoles en ligne**. À l'inverse, un recours ponctuel au passage en candidat libre est également opéré par certaines auto-écoles dites « traditionnelles », qui font le choix de ne plus présenter les candidats ayant échoué deux fois à l'examen et de les inscrire en candidat libre, afin de ne pas influencer négativement sur le calcul de leurs places d'examen. Dans tous les cas, il est nécessaire, pour les auto-écoles traditionnelles comme en ligne, que l'information délivrée aux clients soit transparente et respecte les dispositions du code de la consommation.

Vos corapporteurs, au cours de leurs auditions, ont ainsi constaté que **ce sujet divisait fortement les syndicats d'auto-écoles et les auto-écoles en ligne**. Vos corapporteurs souhaitent néanmoins rappeler que ce **développement reste aujourd'hui marginal** au regard du nombre de candidats passant le permis en candidats libres : entre janvier 2017 et mai 2018, le pourcentage de candidats ayant passé le permis B en candidats libres a suivi une évolution globalement linéaire depuis 2016, passant de **0,32 % à 1,43 %** ⁽³⁾. Ce faible taux de passage du permis en candidat libre est confirmé par les résultats de la consultation citoyenne ouverte par vos corapporteurs sur le site de l'Assemblée nationale, qui montrent notamment que le recours à la location de véhicules à double-commande ⁽⁴⁾ pour

(1) Arrêté du 21 juillet 2016 modifiant l'arrêté du 22 octobre 2014 fixant la méthode nationale d'attribution des places d'examen du permis de conduire.

(2) Table ronde des syndicats d'auto-écoles le 26 juillet 2018.

(3) Données fournies par la délégation à la sécurité routière. Le nombre de candidats libres était de 3 686 en 2016, de 9 386 en 2017 et de 15 427 de janvier à septembre 2018.

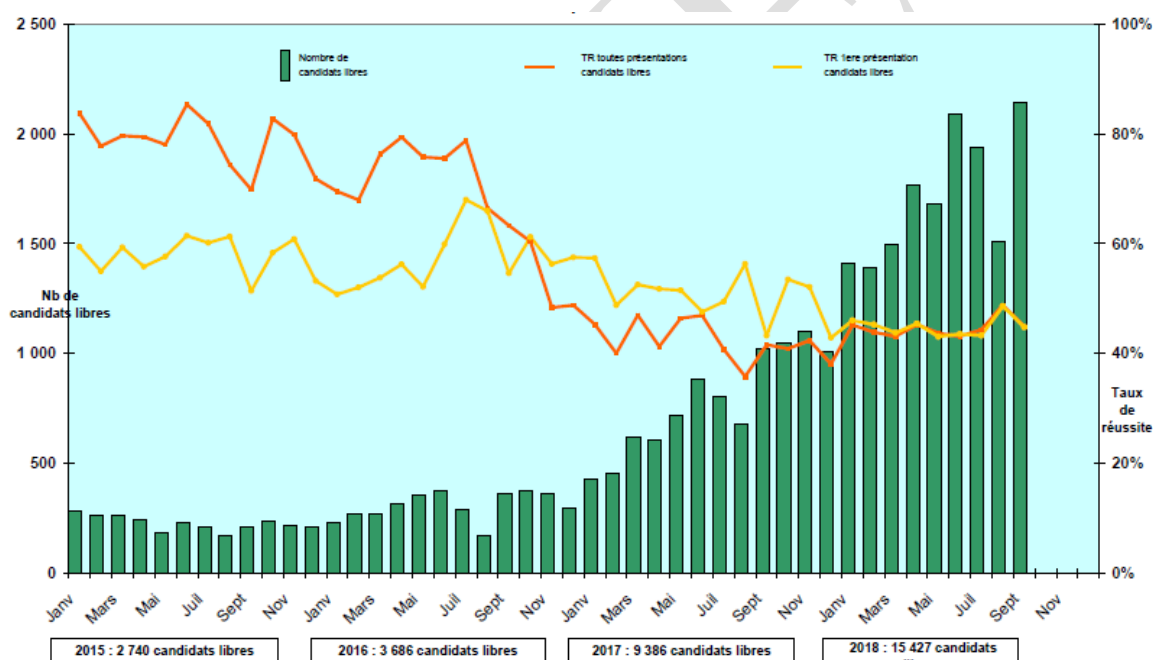
(4) Article L. 211-16 du code de la route.

l'apprentissage de la conduite est très peu fréquent : seules deux personnes ont indiqué avoir eu recours à ce type de véhicule ⁽¹⁾.

Les syndicats d'auto-écoles ont signalé, au cours de leur audition ⁽²⁾, une hausse des dépôts de bilan des auto-écoles de 28 % (soit plus de 90 défaillances d'entreprises) au 1^{er} trimestre 2018 ⁽³⁾ par rapport à l'année précédente. S'il est aujourd'hui impossible d'imputer ces défaillances au développement d'auto-écoles en ligne, vos corapporteurs souhaitent qu'une étude précise de l'impact de ce développement sur le marché des auto-écoles soit réalisée.

Le graphique ci-après montre que les **candidats libres ont un taux de réussite d'environ 10 points de pourcentage inférieur** à celui des autres candidats, pour lesquels il s'établit à 58,65 % en mai 2018. Ces résultats sont soulignés par les syndicats d'auto-écoles car ils montrent, selon eux, que les auto-écoles « en ligne » négligent la qualité de l'enseignement dispensé.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE CANDIDATS LIBRES ET DE LEUR TAUX DE RÉUSSITE ENTRE 2015 ET SEPTEMBRE 2018



Source : délégation à la sécurité routière.

Un des points de friction porte notamment sur **le caractère national ou non de l'agrément accordé par le préfet** aux établissements d'enseignement de la conduite. Cette question a fait l'objet de plusieurs décisions de justice ⁽⁴⁾. Il en ressort que si cet agrément est délivré par le préfet du département d'implantation

(1) 123 personnes ont répondu à cette question de la consultation.

(2) Table ronde des syndicats d'auto-écoles le 26 juillet 2018.

(3) Données issues de l'étude trimestrielle réalisée par Altares sur les sauvegardes et défaillances d'entreprises au 1^{er} trimestre 2018.

(4) Cour d'appel de Paris, arrêt n° 16/13982 du 29 juillet 2016 ; cour d'appel de Paris, arrêt n° 16/14258 du 11 janvier 2018 ; tribunal administratif de Lyon, ordonnance n° 1803117 du 22 mai 2018.

de l'établissement, il n'en a pas moins une portée nationale, comme l'autorisation d'enseigner la conduite prévue à l'article R. 212-1 du code de la route dont la portée nationale est inscrite dans le code.

Proposition n° 12 : *Pour pallier l'imprécision juridique concernant la portée nationale de l'agrément d'exploitation d'un établissement d'enseignement de la conduite et mettre fin aux recours contentieux qui se multiplient, vos corapporteurs suggèrent d'inscrire directement cette précision dans le code de la route.*

S'agissant du statut des enseignants de la conduite, certaines auto-écoles en ligne font appel à des enseignants exerçant leur activité en tant qu'autoentrepreneurs. Vos corapporteurs souhaitent tout d'abord rappeler que, comme l'a précisé la délégation à la sécurité routière lors de son audition, « **rien n'interdit aux enseignants d'exercer leur activité comme autoentrepreneurs** dès lors qu'ils exercent pour le compte d'un établissement de la conduite et de la sécurité routière disposant d'un agrément préfectoral » ⁽¹⁾, en tenant compte de la jurisprudence sur le lien de subordination des personnes travaillant en tant qu'autoentrepreneurs, qui existerait dès lors que cette entreprise a « **sur les autoentrepreneurs le pouvoir de leur donner des ordres et des directives, d'en contrôler l'exécution et de sanctionner leurs manquements** » ⁽²⁾.

Cependant, la **responsabilité du respect des programmes de formation repose essentiellement sur l'exploitant, et non sur l'enseignant**. La DSR a ainsi précisé, au cours de son audition, que les préfetures procédaient parfois au retrait de l'agrément d'exploitation pour des raisons de contenu (suivi pédagogique, objectifs, etc.) et de conformité des moyens utilisés (nature des véhicules, etc.). Aussi, ces éléments conduisent à penser que des indices **peuvent exister**, au regard de la jurisprudence, **pour démontrer l'existence d'un lien de subordination** entre exploitant et enseignant.

Proposition n° 13 : *Au regard des risques de requalification des contrats des enseignants de la conduite en contrats de travail, vos corapporteurs proposent de clarifier le cadre juridique permettant aux enseignants de la conduite d'exercer leur activité en tant qu'autoentrepreneurs.*

Au cours des auditions menées par vos corapporteurs, la question de la garantie financière, qui assure le remboursement des élèves inscrits en formation au permis B dans une auto-école ayant fait faillite, a été évoquée. Si aujourd'hui la **souscription à cette garantie est facultative** pour les auto-écoles traditionnelles comme en ligne, vos corapporteurs rappellent que **l'existence ou non de cette garantie doit figurer dans le contrat entre le candidat et l'établissement** ⁽³⁾.

(1) Audition de la délégation à la sécurité routière (DSR) le 12 septembre 2018.

(2) Cour de cassation, 24 mai 2017, n° 15-28.439.

(3) Article R. 213-3 du code de la route.

Afin de renforcer cette garantie pour les consommateurs, vos corapporteurs suggèrent que cette garantie soit rendue obligatoire.

Enfin, la labellisation des auto-écoles est un sujet sur lequel vos corapporteurs ont été interpellés. 150 écoles de conduite ont aujourd'hui été labellisées ⁽¹⁾. Ce label, intitulé « qualité des formations au sein des écoles de conduite », repose sur 23 critères. Parmi ceux-ci, certains sont considérés par les auto-écoles en ligne comme impossibles à remplir car ils impliquent la délivrance de cours collectifs pour la préparation à l'épreuve théorique, ce qui selon eux ne **correspond pas à leur modèle de développement en ligne et empêcherait leur labellisation**. Plus généralement, ces cours collectifs correspondant parfois à un visionnage d'annales et non à un cours assuré par un enseignant, vos corapporteurs suggèrent d'en contrôler le respect par les auto-écoles labellisées, ainsi que d'informer le client sur la nature des cours, afin de garantir la qualité du label.

Les auto-écoles labellisées, conformément à l'article 28 de la loi du 6 août 2015, peuvent bénéficier de contreparties :

- **le droit de dispenser certaines formations**, à savoir celle permettant d'obtenir le permis B96 (remorquage), celle permettant de retirer la mention « conduite limitée aux véhicules à changement de vitesses automatique » sur le permis de conduire, ainsi que celle dite « post-permis » pour sensibiliser les conducteurs novices volontaires six mois après l'obtention du permis ;

- **le droit de proposer le dispositif du « permis à un euro par jour » ;**

- **le droit de dispenser** une formation financée dans le cadre du **compte personnel de formation** ;

- **le référencement** de l'école de conduite ou de l'association agréée **sur le site internet de la délégation à la sécurité routière**.

Si ce dernier élément semble l'objet naturel d'un label, vos corapporteurs **s'étonnent des autres contreparties accordées aux auto-écoles labellisées**, en l'absence de lien clair justifiant leur attribution au regard des critères permettant d'obtenir le label. Ces contreparties **s'apparentent plus à une réglementation de l'enseignement de certaines formations** ou du dispositif du « permis à un euro par jour » **qu'à un avantage pouvant découler d'une labellisation**.

(1) Données fournies par la délégation à la sécurité routière.

Proposition n° 14 : *Au regard de l'objectif d'information du public qui caractérise l'obtention d'un label, vos corapporteurs souhaiteraient restreindre les contreparties dont peuvent bénéficier les titulaires, en modifiant par exemple l'article L. 213-9 du code de la route, afin d'éviter que les dispositifs particuliers auxquels peuvent accéder les auto-écoles labellisées ne découlent pas directement des critères requis pour l'obtention du label.*

PROJET

ANNEXE 1 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

- **Ministère de l'économie et des finances – Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF)**

- Mme Virginie Beaumeunier, directrice générale
- M. Pierre Chambu, chef du service de la protection des consommateurs et de la régulation des marchés

- **Transdev**

- M. Richard Dujardin, directeur général France et directeur de la filiale Isilines
- M. Christophe Husson, directeur financier d'Eurolines-Isilines

- **Flixbus France**

- M. Yvan Lefranc-Morin, directeur général
- M. Raphael Daniel, directeur de la communication
- M. Olivier Decard, directeur des relations institutionnelles

- **Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (ARAFER) (deux auditions)**

- M. Bernard Roman, président
- M. Jean-Marc Vié, secrétaire général
- M. Thomas Pertuiset, directeur du transport routier de voyageurs et des autoroutes
- M. Nicolas Quinones-Gil, responsable de l'Observatoire des marchés

- **Fédération nationale des transports de voyageurs (FNTV)**

- M. Jean-Sébastien Barrault, président
- Mme Ingrid Mareschal, déléguée générale
- Mme Sophie Latour, responsable des affaires juridiques, réglementaires et européennes

- **Groupe La Poste**

- M. Guy-Pierre Sachot, directeur du développement territorial

– Mme Smara Lungu, déléguée aux affaires territoriales et parlementaires

● **Autorité de la concurrence**

- M. Stanislas Martin, rapporteur général
- M. Umberto Berkani, rapporteur général adjoint
- M. Mathias Pigeat, chef du service de la présidente

● **Association des sociétés françaises d'autoroutes (ASFA)**

- M. Arnaud Hary, président
- M. Christophe Boutin, délégué général
- M. Arnaud Quemard, directeur général du groupe Société des autoroutes du Nord et de l'Est de la France (SANEF) et président directeur général de Société des autoroutes Paris-Normandie (SAPN)
- M. Christian Ambrun, directeur juridique du groupe Autoroutes Paris-Rhin-Rhône (APRR)
- M. Blaise Rapior, directeur général de Vinci Autoroutes

● **Ville de Paris – Direction de la voirie et des déplacements**

- Mme Caroline Grandjean, directrice
- Mme Catherine Evrard-Smagghe, adjointe au chef du service des déplacements

● **Table ronde des syndicats de salariés du secteur autoroutier**

– **Fédération Force ouvrière de l'équipement, de l'environnement, des transports et des services (FEETS-FO)**

- M. Laurent Le Floch, secrétaire fédéral
- M. Christophe Morisot
- M. Frédéric Leroux

– **Sud autoroutes**

- M. Frédéric Dumouchel, secrétaire

– **Fédération générale des transports – Confédération française des travailleurs chrétiens (FGT-CFTC)**

- M. Maxime Dumont, vice-président
- M. Guillaume Cadart, secrétaire général
- Mme Martine Dupas, déléguée syndicale du groupe SANEF
- Mme Karine Grutter, coordinatrice du secteur service

- **Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)**

- M. Johan Ransquin, directeur adjoint villes et territoires durables
- M. Jérémie Almosni, chef du service transports et mobilité

- **Ministère de l'intérieur – Délégation à la sécurité routière (DSR) (deux auditions)**

- M. Emmanuel Barbe, délégué interministériel à la sécurité routière
- M. Alexandre Rochatte, délégué-adjoint à la sécurité routière
- M. Pierre Ginefri, sous-directeur de l'éducation routière et du permis de conduire

- **Autocars Dominique – B.E. Green**

- M. Patrick Mignucci, président-directeur général
- M. Philippe Lucas, directeur de site

- **Table ronde des auto-écoles en ligne**

- **Ornikar**

- M. Benjamin Gagnault, président-directeur général

- **Drive Academy**

- M. Mounir Daoudi, directeur général

- **En voiture Simone**

- M. Edouard Rudolf, co-fondateur
- M. Edouard Polese, co-fondateur
- M. Nicolas Bruneau, *Operation manager*
- Mme Manon Bonnet, responsable du service client

- **Auto-école.net**

- M. Stanislas Llurens, président et fondateur
- M. Benoît Storelli, directeur général

- **Le Permis libre**

- M. Lucas Tournel, co-fondateur
- M. Romain Durand, co-fondateur

- **Ouibus**

- M. Roland de Barbentane, directeur général

- Mme Laurence Cour, responsable juridique
- Mme Laurence Nion, conseillère parlementaire de la SNCF

● **Ministère des transports – Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM)**

- M. Francois Poupard, directeur général
- M. Paul Avrillier, adjoint au sous-directeur de la gestion et du contrôle du réseau autoroutier concédé
- Mme Sylvie André, adjointe au sous-directeur des transports routiers

● **Table ronde des syndicats d’auto-écoles**

– **Conseil national des professions de l’automobile (CNPA)**

- M. Patrice Bessone, président
- Mme Clémence Artur, chargée des affaires publiques et relations extérieures
- M. Pierre Cavelan, chargé des affaires publiques

– **Union nationale des indépendants de la conduite (UNIC)**

- M. Philippe Colombani, président
- Mme Émilie Repusseau

– **Union nationale des syndicats autonomes – Syndicat autonome national des experts de l’éducation routière (UNSA-SANEER)**

- M. Christophe Nauwelaers, secrétaire général
- Mme Laurence Pascal, secrétaire nationale

- Mme Martine Foltzer, secrétaire générale adjointe

– **Union nationale intersyndicale des enseignants de la conduite (UNIDEC)**

- M. Patrick Mirouse, président
- M. Jean-Louis Bouscaren, vice-président

– **Syndicat national Force ouvrière des inspecteurs, cadres et administratifs du permis de conduire et de la sécurité routière (SNICA-FO)**

- Mme Pascale Maset, secrétaire générale
- M. Laurent Deville

● **Centre d’études et d’expertise sur les risques, l’environnement, la mobilité et l’aménagement (CEREMA)**

- M. Joël M’Balla, chargé d’études socio-économie des territoires

- **Groupement des autorités responsables de transport (GART)**

- M. Guy Le Bras, directeur général

- **Visite de la gare routière de Bercy-Seine, gérée par la société anonyme d'économie mixte d'exploitation du stationnement de la ville de Paris (SAEMES)**

PROJET

ANNEXE 2 : CONSULTATIONS CITOYENNES SUR L'OUVERTURE À LA CONCURRENCE DU TRANSPORT INTERURBAIN DE VOYAGEURS PAR AUTOCAR ET SUR LA RÉFORME DU PERMIS DE CONDUIRE

Les consultations citoyennes ouvertes par Mme Pascale Boyer et M. Guy Bricout, corapporteurs de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, ont porté sur le transport de voyageurs par autocar et sur la réforme du permis de conduire. Les consultations ont été ouvertes sur le site de l'Assemblée nationale le 25 juin 2018 pour le transport par autocar et le 28 juin 2018 pour la réforme du permis de conduire. Les deux consultations ont pris fin le 24 juillet 2018. Elles ont chacune recueilli plus de 500 contributions.

I. CONSULTATION CITOYENNE SUR L'OUVERTURE À LA CONCURRENCE DU TRANSPORT INTERURBAIN DE VOYAGEURS PAR AUTOCAR

502 personnes ont participé à la consultation citoyenne relative aux services librement organisés de transport par autocar ⁽¹⁾.

Sur les 340 répondants ayant indiqué leur âge :

- 2 ont moins de 18 ans (0,59 %) ;
- 42 ont entre 18 et 25 ans (12,35 %) ;
- 73 ont entre 26 et 35 ans (21,47 %) ;
- 50 ont entre 36 et 45 ans (14,71 %) ;
- 56 ont entre 46 et 55 ans (16,47 %) ;
- 66 ont entre 56 et 65 ans (19,41 %) ;
- 51 ont plus de 65 ans (15,00 %).

Sur 448 répondants, le transport par autocar (*plusieurs réponses possibles*) :

- présente des avantages par rapport au train pour 149 répondants (33,26 %) ;
- présente des avantages par rapport au véhicule personnel ou de location pour 187 répondants (41,74 %) ;
- présente des avantages par rapport au covoiturage pour 131 répondants (29,24 %) ;
- présente des avantages par rapport à l'avion pour 96 répondants (21,43 %) ;
- ne représente aucun avantage pour 147 répondants (32,81 %).

(1) La somme des pourcentages peut ne pas être égale à 100 si plusieurs réponses à la question sont possibles, ou du fait de l'arrondi au centième.

Sur 346 répondants, le prix du trajet est un critère :

- sans aucune importance pour 33 répondants (9,54 %) ;
- peu important pour 25 répondants (7,23 %) ;
- moyennement important pour 75 répondants (21,68 %) ;
- important pour 82 répondants (23,70 %) ;
- extrêmement important pour 131 répondants (37,86 %).

Sur 343 répondants, la durée du trajet est un critère :

- sans aucune importance pour 31 répondants (9,04 %) ;
- peu important pour 28 répondants (8,16 %) ;
- moyennement important pour 89 répondants (25,95 %) ;
- important pour 81 répondants (23,62 %) ;
- extrêmement important pour 114 répondants (33,24 %).

Sur 345 répondants, le confort du trajet est un critère :

- sans aucune importance pour 39 répondants (11,30 %) ;
- peu important pour 31 répondants (8,99 %) ;
- moyennement important pour 77 répondants (22,32 %) ;
- important pour 108 répondants (31,30 %) ;
- extrêmement important pour 90 répondants (26,09 %).

Sur 359 répondants, la fréquence de déplacement par autocar pour un déplacement en France (privé ou professionnel) de plus de 100 kilomètres lors des deux dernières années est :

- comprise entre 1 et 4 fois pour 137 répondants (38,16 %) ;
- comprise entre 5 et 10 fois pour 36 répondants (10,03 %) ;
- supérieure à 10 fois pour 39 répondants (10,86 %) ;
- nulle pour 147 répondants (40,95 %) qui déclarent n'avoir pas voyagé par autocar ces deux dernières années.

Sur 209 répondants ayant voyagé par autocar lors des deux dernières années, l'objet du (des) voyage(s) était (*plusieurs réponses possibles*) :

- une visite à des amis ou un membre de leur famille pour 112 répondants (53,59 %) ;
- un week-end ou des vacances pour 125 répondants (59,81 %) ;
- un déplacement professionnel ou un rendez-vous pour 70 répondants (33,49 %) ;
- autre pour 24 répondants (11,48 %).

Sur 204 répondants ayant voyagé par autocar lors des deux dernières années, les modes de transports alternatifs suivants étaient disponibles (*plusieurs réponses possibles*) :

- le TGV pour 106 répondants (51,96 %) ;
- le train Intercités pour 54 répondants (26,47 %) ;
- le TER pour 68 répondants (33,33 %) ;
- l’avion pour 67 répondants (32,84 %) ;
- le covoiturage pour 97 répondants (46,86 %) ;
- aucun de ces modes de transport alternatifs n’était disponible pour 46 répondants (22,55 %).

Sur 202 répondants ayant voyagé par autocar lors des deux dernières années, en l’absence de service autocar, le(s) mode(s) de transport alternatif(s) suivant(s) aurai(en)t été utilisé(s) (*plusieurs réponses possibles*) :

- un véhicule personnel ou de location pour 96 répondants (47,52 %) ;
- l’avion pour 38 répondants (18,81 %) ;
- le covoiturage pour 77 répondants (38,12 %) ;
- le TGV pour 125 répondants (61,88 %) ;
- le train Intercités pour 68 répondants (33,66 %) ;
- le TER pour 92 répondants (45,54 %) ;
- aucun de ces modes de transport pour 16 répondants, qui n’auraient pas voyagé (7,92 %).

Sur 202 répondants ayant voyagé par autocar lors des deux dernières années, les gares routières sont considérées comme (*plusieurs réponses possibles*) :

- faciles à trouver grâce à une bonne signalétique pour 48 répondants (23,76 %) ;
- faciles d’accès (proximité d’un autre mode de transport, parking, etc.) pour 72 répondants (35,64 %) ;
- bien équipées (sanitaires, point d’information, restauration) pour 18 répondants (8,91 %) ;
- propres et bien entretenues pour 16 répondants (7,92 %) ;
- accessibles aux personnes à mobilité réduite pour 16 répondants (7,92 %) ;
- non adaptées à l’accueil de voyageurs pour 110 répondants (54,46 %) ;
- autre pour 26 répondants (12,87 %).

Sur 195 répondants ayant voyagé par autocar lors des deux dernières années, le confort à bord des autocars est considéré comme :

- très insuffisant pour 20 répondants (10,26 %) ;
- insuffisant pour 40 répondants (20,51 %) ;
- satisfaisant pour 106 répondants (54,36 %) ;

- très satisfaisant pour 29 répondants (14,87 %).

Sur 193 répondants ayant voyagé par autocar lors des deux dernières années, les prestations à bord sont considérées comme :

- très insuffisantes pour 23 répondants (11,92 %) ;
- insuffisantes pour 56 répondants (29,02 %) ;
- satisfaisantes pour 93 répondants (48,19 %) ;
- très satisfaisantes pour 21 répondants (10,88 %).

Sur 193 répondants ayant voyagé par autocar lors des deux dernières années, la sécurité à bord des autocars est considérée comme :

- très insuffisante pour 12 répondants (6,22 %) ;
- insuffisante pour 27 répondants (13,99 %) ;
- satisfaisante pour 109 répondants (56,48 %) ;
- très satisfaisante pour 45 répondants (23,32 %).

Sur 349 répondants, l'impact environnemental du mode de transport utilisé :

- est le critère principal de choix du mode de transport pour 84 répondants (24,07 %) ;
- est un critère de choix du mode de transport pris en compte pour 186 répondants (53,30 %), mais il ne s'agit pas d'un critère essentiel ;
- n'est pas un critère de choix du mode de transport pour 79 répondants (22,64 %).

Sur 346 répondants, l'autocar est considéré comme un mode de transport (plusieurs réponses possibles) :

- moins polluant que la voiture pour 200 répondants (57,80 %) ;
- moins polluant que le train pour 41 répondants (11,85 %) ;
- moins polluant que l'avion pour 186 répondants (53,76 %).

II. CONSULTATION CITOYENNE SUR LA RÉFORME DU PERMIS DE CONDUIRE

550 personnes ont participé à la consultation citoyenne relative au permis de conduire ⁽¹⁾.

Sur les 340 répondants ayant indiqué leur âge :

- 5 ont moins de 18 ans (1,47 %) ;
- 81 ont entre 18 et 25 ans (23,82 %) ;
- 60 ont entre 26 et 35 ans (17,65 %) ;
- 57 ont entre 36 et 45 ans (16,76 %) ;
- 53 ont entre 46 et 55 ans (15,59 %) ;
- 43 ont entre 56 et 65 ans (12,65 %) ;
- 44 ont plus de 65 ans (12,94 %).

Sur 489 répondants, 425 sont détenteur du permis B (86,91 %) et 64 ne le détiennent pas (13,01 %).

Sur les 54 répondants n'ayant pas le permis B :

- 21 ne le préparent pas (38,89 %) ;
- 16 le préparent et n'ont tenté ni l'épreuve pratique, ni l'épreuve théorique (29,63 %) ;
- 1 le prépare, n'a pas tenté l'épreuve pratique et n'a pas obtenu l'épreuve théorique malgré une ou plusieurs tentatives (1,85 %) ;
- 10 le préparent, n'ont pas tenté l'épreuve pratique et ont obtenu l'épreuve théorique (18,52 %) ;
- 6 n'ont pas obtenu l'épreuve pratique malgré une ou plusieurs tentatives (11,11 %).

Sur les 413 répondants ayant le permis B :

- 147 personnes l'ont obtenu au cours des dix dernières années (35,59 %) ;
- 266 personnes l'ont obtenu il y a plus de 10 ans (64,41 %).

Sur les 145 répondants ayant obtenu le permis B au cours des dix dernières années :

- 103 personnes l'ont obtenu avant le 1^{er} juin 2016 (71,04 %) ;
- 42 personnes l'ont obtenu après le 1^{er} juin 2016 (28,96 %).

(1) La somme des pourcentages peut ne pas être égale à 100 si plusieurs réponses à la question sont possibles, ou du fait de l'arrondi au centième.

Sur les 155 répondants ayant obtenu l'épreuve théorique du permis de conduire au cours des dix dernières années :

- 125 l'ont obtenue avant le 1^{er} juin 2016 (80,65 %) ;
- 30 l'ont obtenue après le 1^{er} juin 2016 (19,35 %).

Sur les 396 répondants ayant tenté d'obtenir ou obtenu le permis B :

- 10 ont passé l'épreuve théorique en candidat libre (2,53 %) ;
- 2 ont passé l'épreuve pratique en candidat libre (0,51 %) ;
- 53 ont passé les deux épreuves en candidat libre (13,38 %) ;
- 331 n'ont passé aucune des deux épreuves en candidat libre (83,59 %).

Sur les 36 répondants ayant passé au moins une épreuve du permis B en candidat libre, le prix a été un facteur :

- sans aucune importance pour 7 répondants (19,44 %) ;
- peu important pour 2 répondants (5,56 %) ;
- moyennement important pour 7 répondants (19,44 %) ;
- important pour 1 répondant (2,78 %) ;
- extrêmement important pour 19 répondants (52,78 %).

Sur les 35 répondants ayant passé au moins une épreuve du permis B en candidat libre, le délai de passage de l'épreuve a été un facteur :

- sans aucune importance pour 5 répondants (14,29 %) ;
- peu important pour 3 répondants (8,57 %) ;
- moyennement important pour 9 répondants (25,71 %) ;
- important pour 8 répondants (22,86 %) ;
- extrêmement important pour 10 répondants (28,57 %).

Sur les 35 répondants ayant passé au moins une épreuve du permis B en candidat libre, la distance du centre d'examen a été un facteur :

- sans aucune importance pour 8 répondants (22,86 %) ;
- peu important pour 5 répondants (14,29 %) ;
- moyennement important pour 5 répondants (14,29 %) ;
- important pour 8 répondants (22,86 %) ;
- extrêmement important pour 9 répondants (25,71 %).

Sur les 363 répondants ayant tenté ou obtenu le permis B :

- 220 ont tenté une fois l'épreuve pratique (60,61 %) ;
- 100 ont tenté deux fois l'épreuve pratique (27,55 %) ;
- 29 ont tenté trois fois l'épreuve pratique (7,99 %) ;

- 14 ont tenté plus de trois fois l'épreuve pratique (3,86 %).

Sur les 98 répondants ayant passé deux fois l'épreuve pratique du permis de conduire, le délai d'attente entre les deux passages était :

- inférieur à 45 jours pour 59 répondants (60,20 %) ;
- compris entre 45 et 60 jours pour 21 répondants (21,43 %) ;
- compris entre 61 et 75 jours pour 4 répondants (4,08 %) ;
- compris entre 76 et 90 jours pour 3 répondants (3,06 %) ;
- compris entre 91 et 105 jours pour 3 répondants (3,06 %) ;
- supérieur à 105 jours pour 8 répondants (8,16 %).

Sur les 39 répondants ayant passé plus de deux fois l'épreuve pratique du permis de conduire, le délai d'attente moyen entre deux passages était :

- inférieur à 45 jours pour 11 répondants (28,21 %) ;
- compris entre 45 et 60 jours pour 13 répondants (33,33 %) ;
- compris entre 61 et 75 jours pour 4 répondants (10,26 %) ;
- compris entre 76 et 90 jours pour 5 répondants (12,82 %) ;
- compris entre 91 et 105 jours pour 3 répondants (7,69 %) ;
- supérieur à 105 jours pour 3 répondants (7,69 %).

Sur les 365 répondants ayant tenté ou obtenu le permis B, la distance pour se rendre au centre d'examen était :

- inférieure à 5 kilomètres pour 116 répondants (31,78 %) ;
- comprise entre 5 et 10 kilomètres pour 103 répondants (28,22 %) ;
- comprise entre 11 et 20 kilomètres pour 78 répondants (21,37 %) ;
- comprise entre 21 et 30 kilomètres pour 46 répondants (12,60 %) ;
- comprise entre 31 et 40 kilomètres pour 14 répondants (3,84 %) ;
- supérieure à 40 kilomètres pour 8 répondants (2,19 %).

Sur les 11 répondants ayant passé le permis B après le 28 novembre 2015 :

– 4 répondants ont obtenu le permis de conduire après une période de conduite supervisée de moins de 3 mois ou en réalisant moins de 1 000 kilomètres (36,36 %) ;

– aucun répondant n'a échoué à l'épreuve pratique du permis de conduire après une période de conduite supervisée de moins de 3 mois ou en réalisant moins de 1 000 kilomètres ;

– 5 répondants ont obtenu le permis de conduire après une période de conduite supervisée de plus de 3 mois ou en réalisant plus de 1 000 kilomètres (45,45 %) ;

– 2 répondants ont échoué à l'épreuve pratique du permis de conduire après une période de conduite supervisée de plus de 3 mois ou en réalisant plus de 1 000 kilomètres (18,18 %).

Sur les 123 répondants ayant tenté d'obtenir ou obtenu le permis B au cours des dix dernières années :

- 1 répondant a utilisé une voiture à double commande louée pour préparer le permis de conduire et l'a obtenu lors du 1^{er} passage (0,81 %) ;
- aucun répondant n'a utilisé une voiture à double commande louée pour préparer le permis de conduire et l'a obtenu après plusieurs passages ;
- 1 répondant a utilisé une voiture à double commande louée pour préparer le permis de conduire et ne l'a pas obtenu (0,81 %) ;
- 121 répondants n'ont pas utilisé de voiture à double commande louée pour préparer le permis de conduire (98,37 %).

Sur 360 répondants, le prix du permis de conduire paraît :

- très abordable pour 20 répondants (5,56 %) ;
- plutôt abordable pour 46 répondants (12,78 %) ;
- plutôt onéreux pour 159 répondants (44,17 %) ;
- très onéreux pour 135 répondants (37,50 %).

Sur 350 répondants, le dispositif du « permis à un euro par jour » paraît :

- inefficace pour 42 répondants (12,00 %) ;
- peu efficace pour 147 répondants (42,00 %) ;
- plutôt efficace pour 123 répondants (35,14 %) ;
- très efficace pour 38 répondants (10,86 %).

Sur 352 répondants, la préparation de l'épreuve théorique dans le cadre du cursus scolaire :

- devrait être possible de manière facultative pour 116 répondants (32,95 %) ;
- devrait être possible de manière obligatoire pour 145 répondants (41,19 %) ;
- ne devrait pas être possible pour 91 répondants (25,85 %).

Sur 354 répondants, la préparation de l'épreuve pratique dans le cadre du cursus scolaire :

- devrait être possible de manière facultative pour 135 répondants (38,14 %) ;
- devrait être possible de manière obligatoire pour 71 répondants (20,06 %) ;
- ne devrait pas être possible pour 148 répondants (41,81 %).

CONTRIBUTION DES CORAPPORTEURS DE LA COMMISSION DES LOIS (Mme Cécile Untermaier et M. Bruno Questel)

INTRODUCTION

Les dispositions évaluées par les corapporteurs désignés par la commission des lois concernent l'installation, les tarifs et la réorganisation des professions juridiques réglementées ainsi que la réforme de l'accompagnement des entreprises en difficulté. Sous la précédente législature, la mission d'information sur l'application de la loi du 6 août 2015 avait, par ses travaux, joué un rôle important dans le contrôle de la mise en œuvre des nouveaux dispositifs relatifs aux professions réglementées ⁽¹⁾.

Les rapporteurs ont mené leur évaluation à partir de **données quantitatives** collectées auprès des instances représentatives et des services du ministère de la justice et du ministère de l'économie et des finances et de **données qualitatives** relatives aux effets ressentis par les professionnels. **28 auditions, ayant permis d'entendre plus de 85 personnes, ont été organisées, dont sept lors de réunions délocalisées à Chalon-sur-Saône.** L'ensemble des organisations représentatives des employeurs et des salariés concernées ont été consultées par écrit, neuf réponses écrites ont été reçues.

Auditions décentralisées à Chalon-sur-Saône

Compte tenu de l'ampleur de la réforme et de son objectif visant à préserver le maillage territorial et à améliorer l'accès au droit, il est apparu nécessaire aux corapporteurs de rencontrer des professionnels exerçant dans des villes moyennes et en zone rurale. Le 20 septembre 2018, sept auditions ont été organisées avec les instances locales représentatives et des professionnels. Les professionnels rencontrés se sont rendus disponibles et ont parfois parcouru de longues distances pour pouvoir soumettre aux députés leur point de vue sur la réforme. Les corapporteurs les en remercient, et soulignent pour le futur, notamment dans le cadre des missions d'évaluation, l'importance de ne pas auditionner les seuls représentants nationaux. Les personnes entendues se sont montrées ouvertes au changement et extrêmement lucides sur les enjeux auxquels sont confrontées leurs professions.

(1) Rapports d'information n° 3596 du 22 mars 2016 et n°4512 du 15 février 2017 sur l'application de la loi n°2015-990 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, présentés par M. Richard Ferrand, président-rapporteur.

Les effets de la réforme sont globalement satisfaisants et en adéquation avec les objectifs affichés. La loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques se fixait pour objectif d'améliorer l'accès aux prestations juridiques, sur l'ensemble du territoire, au moyen d'une réduction des tarifs, d'un renouvellement des professionnels – notamment grâce à la mise en œuvre de la libre installation – et de nouvelles formes d'exercice. Elle visait en particulier à rapprocher les revenus des professions réglementées des coûts pertinents et d'une rémunération raisonnable. La mise en application de la loi, qui a déjà fait l'objet des deux rapports précités, a été difficile car elle a rencontré la très forte résistance de certains professionnels. L'ampleur des changements amorcés a entraîné un surcroît d'activité pour les administrations qui justifie que des ajustements soient encore nécessaires. Il semble que les attentes des jeunes professionnels aient été sous-estimées et nul ne s'attendait à des candidatures aussi nombreuses (36 451 dossiers de candidature à l'obtention d'un office de notaire).

Les prochaines vagues d'installation et les prochaines révisions des tarifs devraient pouvoir pleinement mettre en œuvre la volonté du législateur. Cela suppose toutefois de procéder à certains ajustements qui permettront de concilier l'ouverture progressive de ces professions à la concurrence avec le maillage territorial indispensable à l'accès au droit. Si le cadre juridique actuellement en vigueur fournit de bons outils, il semble nécessaire de faire progresser les moyens de contrôler le respect des obligations déontologiques qui s'appliquent aux professionnels. C'est le sens de la proposition de créer un collège de déontologie des professions juridiques réglementées.

Poursuivre le mouvement d'ouverture de l'accès aux professions juridiques réglementées

À partir du bilan de la mise en œuvre de la première vague d'installation des notaires, qui a permis la nomination de 1 620 nouveaux professionnels libéraux, les corapporteurs approuvent l'objectif d'installation de 700 nouveaux notaires d'ici 2020, proposé par l'Autorité de la concurrence, au vu du constat précis qu'elle a dressé sur la situation du notariat. Ils formulent différentes propositions pour améliorer et fluidifier la procédure de nomination, notamment en limitant les candidatures à une par personne physique et par zone et en laissant le choix aux candidats retenus d'exercer sous forme individuelle ou en société (proposition n° 3). Il est également nécessaire de permettre aux candidats retenus de mieux anticiper leur installation, en améliorant leur information sur l'état d'avancement de l'instruction de leur dossier et en allongeant le délai entre la publication de l'arrêté de nomination et la prestation de serment (proposition n° 5). Une fois installés, les nouveaux notaires devraient pouvoir recourir à la publicité pour mieux se faire connaître, ce qui suppose une évolution des règles déontologiques (proposition n° 1).

Les corapporteurs recommandent de poursuivre les créations d'offices d'avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation et d'ouvrir davantage la

procédure, en supprimant la commission de classement des candidats (proposition n° 7), en redéfinissant certaines règles déontologiques de la profession, qui limitent actuellement les effets bénéfiques de son ouverture (proposition n° 8).

L'introduction d'une nouvelle voie d'accès par concours à la profession de greffier des tribunaux de commerce a renforcé le caractère méritocratique de cet accès. Compte tenu du nombre limité de candidats à la première session de ce concours, il est souhaitable d'en renforcer la publicité, en particulier au sein des universités de droit (proposition n° 9).

Le législateur a souhaité développer l'exercice salarié des professions réglementées, dans la perspective d'encourager le passage du statut de salarié à celui d'associé. S'agissant des notaires, il conviendrait de simplifier ce passage en substituant à l'actuel régime d'autorisation un régime de déclaration (proposition n° 10).

Poursuivre l'effort en faveur de la réduction des tarifs et de la concurrence au sein des professions juridiques réglementées.

La réduction des tarifs passe, outre la mise en œuvre de l'évaluation des coûts induits par les prestations, par le développement de la concurrence entre les études en rétablissant la négociabilité au-delà d'un certain montant d'émoluments et en augmentant les taux et l'assiette (proposition n° 12). Au regard des témoignages transmis aux corapporteurs, il apparaît nécessaire de mieux encadrer le recours aux expertises, parfois utilisé pour contourner les tarifs réglementés, et de réaffirmer l'obligation d'instrumenter dans un délai raisonnable, adapté à chaque prestation (proposition n° 15).

Améliorer le maillage territorial

Compte tenu des effets positifs de la réforme de la postulation, les corapporteurs proposent de réfléchir à une extension au niveau national de la compétence territoriale des avocats en matière de postulation en restant attentif à la situation des cabinets de petite taille et au maintien de bureaux secondaires dans les petites villes et les zones rurales (proposition n° 11).

Les corapporteurs souhaitent que le fonds interprofessionnel d'accès au droit et à la justice soit effectivement mis en place ou, à défaut, que les fortes différences de revenus entre les études d'une même profession soient compensées par un mécanisme de péréquation (proposition n° 13).

Il est indispensable de garantir la tenue du registre du commerce et des sociétés sur l'ensemble du territoire, notamment dans les départements d'outre-mer, si besoin en confiant temporairement à d'autres professionnels l'exercice des missions des greffiers des tribunaux de commerce (proposition n° 19).

Favoriser l'interprofessionnalité

Afin d'encourager la constitution de sociétés pluriprofessionnelles d'exercice, il est nécessaire de rétablir la possibilité de mener des négociations interprofessionnelles au sein des professions libérales pour coordonner les conventions collectives de chaque profession (proposition n° 14).

L'interprofessionnalité exige l'élaboration d'un socle de règles de déontologie communes ainsi que la mise en place d'un collège de déontologie des professions juridiques réglementées (proposition n° 16).

Poursuivre l'ouverture de l'accès aux données des entreprises

Au regard des difficultés rencontrées pour récupérer les informations nécessaires à l'ouverture des données du registre du commerce et des sociétés, il apparaît indispensable de ne pas perdre le contrôle du flux d'informations (proposition n° 17), notamment en vue de poursuivre l'ouverture de l'accès gratuit aux données du registre du commerce et des sociétés (proposition n° 18).

I. L'OUVERTURE DE L'ACCÈS AUX PROFESSIONS JURIDIQUES RÉGLEMENTÉES : DES PREMIERS RÉSULTATS POSITIFS, UN MOUVEMENT QUI DOIT SE POURSUIVRE

Par la loi du 6 août 2015, le législateur a souhaité ouvrir davantage l'accès aux professions juridiques réglementées. S'agissant des notaires, des huissiers de justice, des commissaires-priseurs judiciaires et des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation, une liberté d'installation contrôlée a été introduite. La loi comprend par ailleurs différentes mesures réformant l'accès aux professions de greffier des tribunaux de commerce, d'administrateur judiciaire et de mandataire judiciaire. Elle inclut également des dispositions visant à développer l'exercice salarié des différentes professions.

A. LA MISE EN ŒUVRE D'UNE LIBERTÉ D'INSTALLATION RÉGULÉE DE CERTAINES PROFESSIONS

L'article 52 de la loi du 6 août 2015 définit les modalités de la liberté d'installation régulée des notaires, des huissiers de justice et des commissaires-priseurs judiciaires. Il prévoit que les cartes des zones dans lesquelles les professionnels peuvent s'implanter sont établies par arrêté conjoint du ministre de la justice et du ministre de l'économie et des finances, sur proposition de l'Autorité de la concurrence. Le décret n° 2016-216 du 26 février 2016 ⁽¹⁾ a précisé les critères devant être utilisés pour l'élaboration des cartes.

Par ailleurs, l'article 57 de la loi prévoit un assouplissement des conditions d'installation des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation, sur la base des recommandations émises par l'Autorité de la concurrence.

1. La première vague d'installations des notaires (2016-2018)

Dans son avis du 9 juin 2016 ⁽²⁾, l'Autorité de la concurrence a identifié 247 zones où l'implantation de nouveaux offices notariaux apparaissait utile pour renforcer la proximité ou l'offre de services (zones « vertes ») et 60 zones où aucun besoin n'était identifié *a priori* (zones « orange »). Elle a recommandé **l'installation de 1 650 nouveaux notaires libéraux dans les zones vertes sur la période 2016-2018.**

Le 16 septembre 2016, un arrêté conjoint des ministres de la justice et de l'économie a validé la carte des zones d'installation telle que proposée par

(1) Décret n° 2016-216 du 26 février 2016 relatif à l'établissement de la carte instituée au I de l'article 52 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.

(2) Avis n° 16-A-13 du 9 juin 2016 relatif à la liberté d'installation des notaires et à une proposition de carte des zones d'implantation, assortie de recommandations sur le rythme de création de nouveaux offices notariaux.

l'Autorité de la concurrence⁽¹⁾. Cet arrêté a également repris l'objectif de nomination de 1 650 notaires sur deux ans, et précisé qu'au cours de la première année, 1 002 offices devraient être créés puis, l'année suivante, autant d'offices que nécessaire pour atteindre l'objectif de 1 650 installations. Ces recommandations ont été déclinées pour chaque zone verte.

a. Un succès, même si l'objectif de 1 650 nouveaux notaires libéraux n'a pas été entièrement atteint

Au total, 36 451 dossiers de candidature à l'installation dans les zones vertes ont été déposés par voie électronique sur le site dédié du ministère de la justice (« portail OPM ») entre le 16 novembre 2016 et le 31 mars 2018⁽²⁾. Près de 30 000 de ces candidatures ont été déposées dans les 24 premières heures suivant la date d'ouverture, ce qui correspond environ à 7 500 candidats, compte tenu de la possibilité de présenter des candidatures dans plusieurs zones. **Ces chiffres très élevés témoignent du fort intérêt suscité par la réforme chez les candidats à l'installation.**

Les demandes reçues dans les 24 premières heures ayant excédé le nombre de créations recommandées dans toutes les zones vertes, il a été procédé à un tirage au sort pour chaque zone afin de déterminer un ordre d'instruction des dossiers, ainsi que le prévoyait le décret du 20 mai 2016 relatif aux officiers publics et ministériels⁽³⁾. Les tirages au sort, manuels, se sont déroulés de février à septembre 2017, selon les modalités définies par un arrêté du Garde des sceaux du 24 janvier 2017⁽⁴⁾, en présence d'un rapporteur de l'Autorité de la concurrence, de représentants du Conseil supérieur du notariat (CSN) et d'un magistrat.

Un rang d'instruction par horodatage a été attribué aux dossiers déposés à l'issue des 24 premières heures.

Par une décision du 18 mai 2018⁽⁵⁾, le Conseil d'État a rejeté les requêtes en annulation du décret du 20 mai 2016 relatif aux officiers publics et ministériels et ainsi validé le principe du tirage au sort. Il a jugé que, en application des articles 52 et 53 de la loi du 6 août 2015, le ministre de la justice ne pouvait que vérifier que les demandeurs remplissaient les conditions d'aptitude à la profession de notaire mais qu'il ne pouvait pas apprécier leurs mérites comparés. Le décret se limitant à prévoir, par le recours au tirage au sort, un mécanisme de départage entre des demandeurs disposant d'un égal droit à être nommé en vertu de la loi, il n'est donc pas entaché d'illégalité.

(1) Arrêté du 16 septembre 2016 pris en application de l'article 52 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.

(2) Depuis le 1^{er} avril 2018, le dépôt de nouvelles demandes n'est plus possible.

(3) Article 53 du décret n° 2016-661 du 20 mai 2016 relatif aux officiers publics et ministériels.

(4) Cet arrêté a renforcé les garanties entourant les opérations, à la suite de la suspension des opérations de tirage au sort par le juge des référés du Conseil d'État (ordonnance n°405269 du 14 décembre 2016).

(5) Conseil d'État, 18 mai 2018, M. K... et autres, n° 400675, 400698, 400858, 401795, 401810.

Selon les chiffres communiqués par le ministère de la justice, 68 % des dossiers ont été clos après instruction :

– 1 849 ont été acceptés, soit 7,5 %, générant 13 404 caducités (demandes déposées par un demandeur déjà nommé dans une autre zone), soit 54,6 % ;

– 5 714 renonciations sont intervenues (renonciations explicites ou dossiers laissés incomplets), soit 23,3 % ;

– 2 455 demandes étaient surnuméraires (doublons), soit 10 % ;

– 1 147 décisions de rejet pour défaut d'honorabilité ont été prises, soit 4,6 %.

Le bilan définitif est le suivant :

CRÉATIONS D'OFFICES NOTARIAUX ET NOMINATIONS DE NOTAIRES DANS LES ZONES VERTES

Offices	Notaires
1 849 créés	1 711 nominations
183 supprimés (refus de prestation de serment)	91 notaires déjà titulaires ou associés d'un office dans la même zone
Créations nettes : 1 666 offices	Notaires libéraux nouvellement nommés dans une zone : 1 620

Les décrets du 29 juin 2016 ⁽¹⁾ et du 9 novembre 2016 ⁽²⁾ ont ouvert la possibilité aux sociétés d'exercice libéral (SEL) et aux autres formes de sociétés prévues par la loi du 6 août 2015, ainsi qu'aux sociétés civiles professionnelles (SCP), d'être titulaires de plusieurs offices, ce qui avait suscité l'inquiétude de la rapporteure quant aux conséquences potentielles sur le nombre final de primo-installants effectivement nommés ⁽³⁾. Il importait en effet, d'une part, que ne soient décomptés de l'objectif de 1 650 notaires que les nominations de nouveaux notaires libéraux et, d'autre part, que les zones vertes ne se trouvent pas saturées de fait par des créations d'offices émanant de sociétés déjà installées dans la même zone.

Saisi d'un recours contestant la légalité du décret du 9 novembre 2016 précité, le Conseil d'État a jugé qu'il ne résultait pas des dispositions de la loi du 6 août 2015 que les offices nouvellement créés ne pourraient être pourvus que par des professionnels non encore installés et que ces dispositions ne faisaient pas obstacle à ce que des candidatures aux nouveaux offices puissent être présentées

(1) Décret n° 2016-883 du 29 juin 2016 relatif à l'exercice des professions d'huissier de justice, de notaire et de commissaire-priseur judiciaire sous forme de société autre qu'une société civile professionnelle ou qu'une société d'exercice libéral.

(2) Décret n° 2016-1509 du 9 novembre 2016 relatif aux sociétés constituées pour l'exercice de la profession de notaire.

(3) Rapport d'information n° 4512 sur l'application de la loi n° 2015-990 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, 15 février 2017.

par des SCP déjà titulaires d'un office. Il a précisé qu' « *il appartiendra[it] aux ministres de la justice et de l'économie, à l'issue de la première série d'attribution des offices nouvellement créés et au vu notamment du nombre de nouveaux professionnels nommés en conséquence, de prendre, le cas échéant, sans attendre l'expiration du délai de deux ans fixé par la loi, un arrêté complémentaire permettant la création d'offices supplémentaires* » ⁽¹⁾.

Lors de la phase complémentaire qui s'est ouverte un an après l'ouverture des candidatures, **les nominations de professionnels qui exerçaient déjà dans une zone verte n'ont pas été décomptées des objectifs** de nomination dans cette zone ⁽²⁾, conformément aux recommandations de l'Autorité de la concurrence ⁽³⁾. En revanche, les notaires auparavant installés dans une autre zone ont été comptabilisés comme de nouveaux notaires. Pour l'Autorité de la concurrence, cette analyse se justifie dans la mesure où chaque zone constitue un « *marché pertinent* » d'un point de vue économique et où l'installation de notaires précédemment installés dans une autre zone accroît l'offre de services dans la zone donnée.

Sur les 1 666 offices créés :

- 1 385 sont des offices individuels, soit 83,1 % ;
- 128 ont pour titulaire une société d'exercice libéral nouvellement créée, généralement composée d'un associé unique (dans plus de 95 % des cas), soit 7,7 % ;
- 32 ont pour titulaire une société civile professionnelle, une SA, une SAS ou une SARL composée de plusieurs associés et nouvellement créées, soit 1,9 % ;
- 121 ont pour titulaire une société existante titulaire de plusieurs offices, composée de plusieurs associés, soit 7,2 %.

Si l'autorisation reconnue aux sociétés existantes de se porter candidates à la création d'un office en zone verte a bel et bien permis à de telles sociétés de se voir attribuer de nouveaux offices, elle ne semble cependant pas avoir remis fondamentalement en cause l'objectif de nomination de primo-installants. En effet, **90 % environ des notaires nommés sont des primo-installants**, les 10 % restants se répartissant à égalité entre notaires déjà installés dans la même zone (et donc décomptés de l'objectif de 1 650 nouveaux notaires) et notaires installés dans une autre zone.

(1) Conseil d'État, 19 mai 2017, n° 406017.

(2) Réponse à la question écrite n° 2903 de M. Yves Blein publiée le 6 mars 2018.

(3) Délibération du 1^{er} juillet 2016 portant adoption, en complément de l'avis n° 16-A-13 du 9 juin 2016 d'une notice explicative sur la notion de « recommandations sur le rythme d'installation compatible avec une augmentation progressive du nombre de professionnels » dans les zones mentionnées au I de l'article 52 de la loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.

Au-delà de l'éventuel effet d'éviction des candidatures de primo-installants, les corapporteurs ont recherché si des stratégies de contournement n'avaient pas été mises en œuvre à travers des cessions d'offices postérieures à leur création. Selon les informations communiquées par l'Autorité de la concurrence, il n'y a heureusement pas eu de généralisation d'une telle stratégie, un seul cas dans lequel un office attribué à un ancien notaire salarié a été cédé à son employeur ayant été constaté.

Au final, le nombre de nouveaux notaires libéraux nommés dans les zones vertes s'établit à 1 620, ce qui traduit **un déficit d'une trentaine de nominations par rapport à l'objectif initial**. Cette situation peut sembler paradoxale compte tenu de l'engouement important qu'avait suscité l'ouverture des candidatures. Elle résulte pourtant d'un manque de candidatures dans 18 zones vertes ⁽¹⁾ à l'issue des nombreuses renonciations intervenues. Ce déficit n'a pu être comblé malgré les appels à manifestation d'intérêt lancés par le ministère de la justice et la politique de priorisation retenue, consistant à nommer prioritairement les candidats ayant déposé plusieurs dossiers en priorité dans les zones les moins attractives ⁽²⁾. Cette situation peut néanmoins s'expliquer par certaines imperfections de la procédure de nomination, qui seront détaillées *infra*.

Outre les 18 zones vertes dans lesquelles l'objectif de nomination n'a pas pu être atteint, des difficultés ont été rencontrées dans 16 autres zones, dans lesquelles l'objectif n'a pu être atteint que grâce à l'instruction de la dernière candidature disponible.

Le ministère de la justice a indiqué aux corapporteurs que le reliquat de nominations serait entièrement reporté sur la prochaine période de création d'offices notariaux, par ajout, zone par zone, du nombre de nouveaux notaires libéraux manquants au nombre de nouveaux notaires libéraux recommandé par l'Autorité de la concurrence dans son nouvel avis du 31 juillet 2018.

b. Un rajeunissement et une féminisation de la profession

Les créations d'offices notariaux ont favorisé le rajeunissement de la profession : avec **un âge moyen de 37 ans des nouveaux notaires nommés** et l'introduction d'une limite d'âge fixée à 70 ans, la moyenne d'âge de l'ensemble de la profession a diminué de deux ans par rapport à 2015, pour être ramenée à 46,8 ans.

La mise en œuvre de la liberté d'installation a également eu **un effet positif sur la féminisation la profession**. Au 1^{er} janvier 2016, on comptait 3 506 femmes sur 9 802 notaires (soit 35,7 % de la profession). Les femmes représentaient 64 % des notaires salariés, mais seulement 32 % des notaires libéraux. Ainsi que le souligne l'Autorité de la concurrence dans son avis relatif à

(1) Zones d'Amiens, Arras, Beauvais, Besançon, Chartres, Cholet, Cosne-Clamecy, Compiègne, Dreux, Laval, Le Havre, Le Mans, Limoges, Lisieux, Maubeuge, Morteau, Rouen et Saint-Dié-des-Vosges.

(2) Article 3 de l'arrêté du 24 janvier 2017 fixant les modalités des opérations de tirages au sort.

la nouvelle carte d'installation, « la proportion de femmes accédant à l'exercice libéral était [...] en très net décalage avec celle constatée chez les diplômés, les femmes représentant environ 70 % des dernières promotions. [...]. La libre-installation a conduit à des nominations bien plus conformes à la démographie des diplômés. Au 31 décembre 2017, les femmes représentaient 43 % des notaires (+ 8 points). Surtout, **58 % de femmes figurent parmi les créateurs d'offices**, ce qui représente une proportion bien plus importante que pour les nominations relevant du droit de présentation, y compris au titre de ces mêmes années (seulement 45 %) » ⁽¹⁾.

Les corapporteurs se félicitent que l'objectif d'ouverture de la profession, par l'opportunité offerte aux jeunes et aux femmes de s'installer dans des zones où il existe un potentiel d'activité notariale, **ait bien été atteint**.

c. Un manque de recul pour évaluer l'impact complet des installations

En raison des délais induits par les tirages au sort et l'instruction des dossiers, mais aussi de l'ampleur des démarches préalables à l'installation, les premières installations ne sont intervenues qu'à partir de mars 2017 et les 1 620 nouveaux notaires nommés ne sont pas encore tous installés. Selon les données communiquées par la Chancellerie, qui assure un suivi des installations à travers le contrôle de la bonne activation des clés Réal permettant l'usage sécurisé des outils numériques de la profession, 1 150 installations étaient effectives fin août 2018. En outre, l'activité des notaires nouvellement installés est très récente et aucun exercice comptable complet n'est encore disponible. Il est donc difficile, dans ces conditions, d'établir un bilan approfondi de l'impact des installations. Les corapporteurs se limiteront par conséquent à faire état des premiers éléments portés à leur connaissance.

i. L'impact pour les notaires nouvellement installés

Les notaires nouvellement installés rencontrés par les rapporteurs saluent **une réforme qui leur a ouvert des perspectives** et permis de concrétiser un désir d'installation souvent ancien.

Beaucoup soulignent en revanche **les difficultés qu'ils ont rencontrées lors de leur installation**, qu'il s'agisse d'accéder aux financements, de trouver un local, de disposer de l'ensemble des logiciels professionnels ou encore d'obtenir les informations nécessaires au démarrage de leur activité, notamment auprès des instances professionnelles. Interrogé sur ce dernier point, le CSN a indiqué que les créateurs avaient fait l'objet d'une attention particulière des instances professionnelles, avec la mise à disposition d'un « kit d'accueil » récapitulant les démarches d'installation, la création d'une « cellule assistance installation » et l'organisation de plusieurs actions collectives au niveau local ou national.

(1) Avis n° 18-A-08 du 31 juillet 2018 relatif à la liberté d'installation des notaires et à une proposition de carte révisée des zones d'implantation, assortie de recommandations sur le rythme de création de nouveaux offices notariaux.

Le caractère très récent des installations ne permet pas encore de disposer de données complètes sur l'activité des nouveaux offices. En outre, comme le souligne l'Autorité de la concurrence dans son avis de juillet 2018 sur le renouvellement de la carte, il est normal que ceux-ci ne deviennent rentables qu'au bout de plusieurs années et les chiffres d'affaires réalisés dans les premiers mois suivant l'installation doivent donc être analysés avec prudence.

Les auditions ont également fait ressortir **certains effets négatifs de la procédure de tirage au sort**. Pour multiplier leurs chances d'obtenir un office, de nombreux candidats ont déposé des dossiers dans plusieurs zones, sans avoir construit de véritable projet professionnel ni acquis une connaissance réelle du marché. Lorsque ces candidats ont été tirés au sort, l'absence de *business plan* a pu s'avérer pénalisante pour le démarrage de l'activité. Il est significatif, à cet égard, que plusieurs offices créés aient d'ores et déjà fait l'objet de transferts au sein de la zone vers un lieu jugé plus attractif ou moins soumis à la concurrence d'autres offices. Les corapporteurs tiennent cependant à souligner qu'ils ont pu rencontrer des nouveaux notaires ayant des projets professionnels précis, reposant sur un choix de spécialité et offrant des services innovants.

Au-delà des difficultés matérielles propres à l'installation, les corapporteurs ont reçu plusieurs témoignages de nouveaux notaires faisant état de **pratiques contestables de certaines chambres départementales** à leur égard, en particulier d'une multiplication des inspections et des procédures disciplinaires. L'Autorité de la concurrence a mené en octobre 2017 des opérations de visite et de saisies dans plusieurs départements. Elle a également lancé en mars 2018 une enquête sur les conditions d'installation des notaires, qui pourrait la conduire à se saisir d'office si elle estimait que des actions à visée anticoncurrentielle étaient menées (article L. 420-1 du code de commerce).

Les corapporteurs resteront très vigilants à ce sujet : il est essentiel à leurs yeux que la réforme de l'accès à la profession permette aux nouveaux notaires de s'installer et de démarrer leur activité dans de bonnes conditions et puissent être intégrés pleinement à la profession.

Enfin, plusieurs nouveaux notaires ont estimé que **les règles déontologiques interdisant le recours à la publicité** étaient inadaptées car elles les empêchaient de se faire connaître de leurs clients potentiels. Alors que l'article 3 de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle prévoit que les notaires « *peuvent recourir à la sollicitation personnalisée, notamment par voie numérique* » et que les adaptations nécessaires des règles déontologiques seront fixées par décret en Conseil d'État, le règlement national des notaires interdit tout recours à la publicité, le décret prévu n'ayant toujours pas été publié. Une modification précisant que cette interdiction s'applique sur les réseaux sociaux a même été récemment introduite ⁽¹⁾.

(1) Arrêté de la Garde des sceaux du 22 mai 2018 portant approbation du règlement national et du règlement intercourts du Conseil supérieur du notariat.

Les corapporteurs souhaitent donc, comme l'a également recommandé l'Autorité de la concurrence, que le décret prévu par la loi « Justice XXI » soit rapidement publié et que les pratiques autorisées dans le cadre de la sollicitation personnalisée soient précisées, afin de garantir la sécurité juridique des initiatives qui seront prises par les nouveaux notaires. Ils soulignent en particulier l'intérêt qu'aurait pour ces derniers, comme pour leurs clients potentiels, la possibilité de communiquer sur leur éventuelle pratique de remises tarifaires.

Proposition n° 1 : *Publier dans de brefs délais le décret relatif au recours par les notaires à la sollicitation personnalisée, qui devra préciser les pratiques autorisées, parmi lesquelles devrait figurer la possibilité de communiquer sur les remises tarifaires.*

ii. L'impact sur les offices existants

En application de l'article 52 de la loi du 6 août 2015, les recommandations relatives au rythme d'installation des nouveaux notaires dans les zones vertes doivent permettre « *une augmentation progressive du nombre d'offices à créer, de manière à ne pas bouleverser les conditions d'activité des offices existants* ».

Dans ses recommandations pour la première carte, l'Autorité de la concurrence a retenu deux seuils de chiffre d'affaires pour apprécier le potentiel de création de chaque zone d'installation : un seuil plancher de 450 000 euros par notaire libéral pour distinguer zones vertes et zones orange et un second seuil permettant de s'assurer que le chiffre d'affaires par notaire libéral ne diminue pas de plus de 35 % à l'horizon 2024. Le Conseil d'État a jugé que ces seuils n'étaient pas entachés d'erreur manifeste d'appréciation ⁽¹⁾.

Dans son avis relatif au renouvellement de la carte, l'Autorité de la concurrence relève que l'installation des nouveaux notaires n'a pas remis en cause la rentabilité des offices existants : le chiffre d'affaires moyen par notaire libéral « *ne dépasserait plus un million d'euros par tête que dans 6 zones d'installation (contre 12 sur la période 2012-2016), tandis qu'il demeurerait inchangé dans les zones où il s'établissait à moins de 400 k€ au cours de la même période. La médiane par zone d'installation se situerait désormais à 550 k€ de chiffre d'affaires par notaire libéral.* »

De plus, les corapporteurs notent que l'Autorité a adopté une démarche très prudente, en n'intégrant pas les évolutions du marché immobilier à ses projections de chiffres d'affaires à l'horizon 2024, alors que ces évolutions se sont révélées favorables pour les notaires depuis 2016.

Indépendamment de la question du chiffre d'affaires, les représentants de la profession ont souligné un impact potentiel des installations sur les offices existants à travers le départ de certains collaborateurs. Le CSN constate de fin

(1) Conseil d'État, 16 octobre 2017, n° 403815.

2015 à mai 2018 une progression d'environ 40 % du taux de rotation moyen des collaborateurs affiliés à la Caisse de retraite et de prévoyance des clercs et employés de notaires (CRPCEN). La chambre interdépartementale des notaires de Paris a quant à elle estimé que *« l'impact sur la situation des collaborateurs salariés est réel car le notariat est, dans cette période de haut de cycle, confronté à une pénurie de main-d'œuvre conjoncturelle qui a été aggravée par la mise en place concomitante de la réforme. »*

iii. L'impact pour les clients : accroissement de l'offre notariale et maillage territorial

La mise en œuvre de la première vague d'installations a indéniablement un effet positif d'accroissement et de diversification de l'offre notariale, avec un nombre total de notaires libéraux en progression de 15 % par rapport à 2016 et un nombre d'offices en augmentation de 30 % sur la même période, alors qu'il n'avait quasiment pas augmenté de 2005 à 2015. Le renforcement de la présence notariale permet un accès plus facile aux conseils et aux prestations, notamment pour des personnes qui n'en bénéficiaient pas avant la réforme.

La réforme avait également pour objectif d'améliorer le maillage territorial. L'Autorité de la concurrence avait constaté à cet égard un sous-dimensionnement de l'offre notariale, essentiellement dans les zones densément peuplées, tandis que les notaires étaient proportionnellement plus nombreux dans les zones peu peuplées. La délimitation des zones vertes et orange a donc visé à accroître le nombre de notaires libéraux dans les zones de forte demande, essentiellement des zones urbaines ou littorales, et à maintenir la présence notariale dans les zones rurales et dans certaines collectivités d'outre-mer.

Afin de déterminer les zones, en 2016, l'Autorité de la concurrence a retenu le périmètre des zones d'emploi de l'INSEE ⁽¹⁾, qu'elle a jugé le plus approprié pour définir le marché géographique pertinent des prestations notariales. Elle a justifié ce choix par la dimension de ces zones jugée très proche du rayon d'attractivité des offices, la fréquence limitée du recours aux prestations notariales qui justifient des déplacements au moins égaux à ceux entre le domicile et le travail.

Au terme de la première vague d'installations, plusieurs observations peuvent être faites.

Comme évoqué *supra*, l'objectif de nominations n'a pas pu être atteint dans 18 zones vertes.

(1) Ces zones sont définies par l'INSEE comme « un espace géographique à l'intérieur duquel la plupart des actifs résident et travaillent, et dans lequel les établissements peuvent trouver l'essentiel de la main d'œuvre nécessaire pour occuper les emplois offerts ».

Dans les zones orange, les effectifs de notaires ont été maintenus, afin de ne pas déstabiliser les offices existants ⁽¹⁾.

Par ailleurs, différents représentants de la profession ont estimé que l'étendue des zones vertes, conjuguée à la possibilité de transférer un office à l'intérieur d'une même zone par simple déclaration, conduisait à une concentration des notaires dans les grandes agglomérations au détriment des zones périphériques. L'exemple le plus fréquemment cité est celui de la Seine-Saint-Denis, qui est incluse dans les zones plus larges de Paris et de Roissy-Sud Picardie, ce qui a permis aux candidats retenus de choisir d'autres lieux d'installation.

En réponse aux corapporteurs, le ministère de la justice a indiqué qu'à l'exception de ce département « *les transferts d'office n'ont eu ni d'effet positif, ni d'effet négatif réellement observé. L'effet semble plutôt neutre, à ce stade (peu de transferts d'offices existants et, à peu près, autant de transferts vers la ville-centre attractive que de sortie de la ville-centre saturée)* ».

Dans son avis de juillet 2018 sur le renouvellement de la carte, l'Autorité de la concurrence ne propose pas de modifier l'étendue des zones d'installation. Elle estime en effet « *qu'en l'absence de données précises relatives à l'origine géographique de la clientèle des offices, le zonage de l'INSEE, construit à partir des flux domicile-travail à des fins statistiques autres que les besoins du présent avis, est le plus pertinent pour identifier les offices qui sont substituables du point de vue des consommateurs* » et souligne que « *la permanence des critères d'analyse est par ailleurs gage d'équité et de lisibilité* ». L'Autorité écarte par ailleurs le critère des tarifs moyens des actes, dont elle estime qu'il donnerait une indication de la localisation géographique principale de la clientèle d'un office mais ne permettrait pas de définir la zone au sein de laquelle cet office est susceptible de faire concurrence aux autres.

Si les corapporteurs prennent acte de l'absence de critères pouvant permettre de définir des zones géographiques alternatives, ils soulignent que la question du maillage territorial ne se limite pas aux zones vertes mais se pose également s'agissant des conditions de viabilité des offices en zone orange, et particulièrement dans les territoires ruraux ⁽²⁾.

2. Les leçons à tirer pour la deuxième étape

a. La nouvelle carte des zones d'installation : un objectif de 700 nouveaux notaires d'ici 2020

En application de l'article 52 de la loi du 6 août 2015, la carte des zones d'installation est renouvelée tous les deux ans. La validité de la carte pour la

(1) Deux offices seulement ont été créés à Castres et à Saint-Pierre-et Miquelon (qui ne disposait plus de notaire depuis 1945).

(2) Cf. infra.

période 2016-2018 a expiré le 20 septembre 2018. L'Autorité de la concurrence a formulé de nouvelles recommandations dans un avis du 31 juillet 2018.

L'Autorité a fait le choix de conserver les critères et la méthodologie retenus pour la première carte, non seulement pour la délimitation des zones mais aussi pour la détermination de l'offre et de la demande notariales, l'utilisation des seuils de chiffres d'affaires et la progressivité des créations. À cet égard, elle estime que le potentiel de création à l'horizon 2024 est désormais compris entre 1 800 et 2 300 nouveaux notaires libéraux, ce qui l'amène à proposer, à partir d'un lissage linéaire des recommandations entre 2018 et 2024, **la création d'offices supplémentaires correspondant à 700 nouveaux notaires pour la période 2018-2020**, à laquelle devra s'ajouter le reliquat des nominations de la période 2016-2018.

Compte tenu du constat dressé par l'Autorité de la concurrence, ainsi que des éléments qu'ils ont recueillis au cours de leurs auditions, les corapporteurs se félicitent que le mouvement volontariste de création de nouveaux offices notariaux initié en 2016 se poursuive. Ils soulignent à cet égard que la première vague d'installation n'a épuisé ni le potentiel d'augmentation de l'offre notariale, ni le « vivier » de diplômés, dont un grand nombre n'ont pas eu la chance d'être tirés au sort.

Par rapport à la précédente carte, 16 zones vertes deviendront des zones orange (ce qui porte le nombre de ces zones à 76), les créations depuis 2016 ayant conduit, selon l'analyse de l'Autorité de la concurrence, à un équilibre entre l'offre et la demande de prestations notariales dans ces zones.

Les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle restent exclus de la réforme. Les corapporteurs regrettent à cet égard que le Gouvernement n'ait toujours pas présenté au Parlement le rapport prévu par le IV de l'article 52 de la loi du 6 août 2015 sur l'opportunité d'étendre à ces trois départements l'application de la libre installation, qui aurait dû l'être dans les deux ans suivant la promulgation de la loi.

Proposition n° 2 : Communiquer au Parlement le rapport sur l'opportunité d'étendre aux départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle l'application de la liberté installation régulée des notaires, prévu par le IV de l'article 52 de la loi du 6 août 2015.

b. Améliorer et fluidifier la procédure de nomination

L'expérience de la première vague d'installation a mis en évidence les imperfections de la procédure de nomination définie par voie réglementaire. Celle-ci a non seulement engendré des délais excessifs et des lourdeurs administratives mais elle a pu conduire, dans certains cas, à un détournement des objectifs de la réforme.

Si l'afflux de candidatures a certainement été mal anticipé, les corapporteurs tiennent néanmoins à **saluer le travail considérable accompli par la direction des affaires civiles et du Sceau (DACS)**, qui a permis d'atteindre, à trente nominations près, l'objectif d'installations fixé.

La première difficulté rencontrée est liée à la possibilité pour une même personne de déposer des candidatures dans différentes zones, et, au sein d'une même zone, sous forme individuelle et sous forme de société. Cette possibilité a incité certains candidats à multiplier les candidatures, en variant les combinaisons d'associations au sein d'une même zone (candidatures « multi tickets »), pour augmenter leurs chances d'être tirés au sort. Elles ont également favorisé les candidatures irréfléchies, ayant conduit à des renonciations, qui ont encore alourdi la procédure.

Selon les informations communiquées par la Chancellerie, **un projet de décret actuellement soumis au Conseil d'État vise à adapter la procédure de nomination.**

Il est ainsi prévu de n'autoriser qu'**une seule candidature par personne et par zone, en qualité d'individu ou d'associé.**

Les corapporteurs approuvent cette évolution qui permettra d'éviter certaines stratégies de contournement. Ils partagent la recommandation de l'Autorité de la concurrence tendant à ce que les candidats retenus puissent librement décider ensuite d'exercer individuellement ou en société car la limitation à une candidature aura pour effet de favoriser les candidatures individuelles (des candidatures distinctes ayant plus de chances d'être tirées au sort que des candidatures associées).

Proposition n° 3 : *Parallèlement à la limitation des candidatures à la création d'un office notarial à une candidature par personne et par zone, autoriser les candidats retenus à décider librement d'exercer individuellement ou en société.*

Le projet de décret ne prévoit pas de limiter le nombre de zones dans lesquelles une même personne peut se porter candidate, proposition qui avait été formulée par de nombreux professionnels au cours des auditions et qui figurait également dans l'avis de l'Autorité de la concurrence ⁽¹⁾. **Il est en revanche prévu d'encadrer les conditions de renonciation**, dans un même objectif de limitation des candidatures ne reposant pas sur un projet professionnel sérieux. Les candidats ne pourraient renoncer à une demande que dans un délai de deux mois après l'ouverture des candidatures sur la zone considérée. Au-delà de ce délai, toute renonciation à une demande vaudrait renonciation à l'ensemble des demandes. Cela n'empêcherait pas en revanche la présentation ultérieure de nouvelles candidatures.

(1) Celle-ci recommandait de limiter, par exemple à trois, le nombre de zones dans lesquelles un demandeur peut se porter candidat un même jour.

Dans ce délai de deux mois, aucun tirage au sort n'aurait été effectué – une disposition spécifique prévoyant que les tirages au sort ne peuvent intervenir qu'à l'issue du délai de deux mois après la date d'ouverture des candidatures – de sorte que tous les candidats seraient placés dans la même situation pour décider de renoncer ou non à certaines de leurs demandes.

Cet encadrement des renonciations devrait conduire de fait à une limitation du nombre de zones dans lesquelles une personne se portera candidate.

Les corapporteurs soulignent à cet égard **la nécessité que les candidats soient pleinement informés des conséquences d'une renonciation** intervenant après les tirages au sort.

Il est prévu, en outre, de **fixer deux dates d'horodatage différentes pour les zones vertes et les zones orange**, la seconde étant postérieure de six mois à la première. Cette mesure, conforme aux recommandations de l'Autorité de la concurrence, vise à éviter l'instruction inutile de demandes d'installation en zone orange par la Chancellerie et l'Autorité, celles-ci pouvant devenir caduques en raison d'une nomination intervenue par la suite en zone verte. En revanche, il n'est pas prévu d'inverser la logique de la procédure applicable aux zones orange : faisant le constat que l'instruction des dossiers avait mobilisé d'importantes ressources pour un résultat très limité (deux nominations seulement), l'Autorité de la concurrence proposait de prévoir que les créations d'offices n'y seraient pas possibles, sauf situation exceptionnelle dans laquelle le ministre de la justice pourrait accepter la création après son avis.

Au final, les corapporteurs estiment que les évolutions prévues vont dans le bon sens, même s'il aurait été possible de simplifier davantage la procédure. À cet égard, ils regrettent que le décret ne prévoie pas de recourir à des tirages au sort électroniques et non plus manuels, compte tenu des délais excessifs induits par les tirages au sort lors de la première vague de nominations ⁽¹⁾. L'Autorité de la concurrence a estimé dans son avis que de tels tirages au sort ne poseraient pas de difficultés d'ordre juridique, sous réserve que soient définies des règles procédurales adaptées et que **l'algorithme utilisé soit transparent**, ou d'ordre technique, des solutions existant déjà.

Proposition n° 4 : *Substituer aux tirages au sort manuels des candidatures à la création de nouveaux offices notariaux dans les zones vertes des tirages au sort électroniques.*

c. Permettre aux nouveaux notaires de mieux anticiper leur installation

Les nouveaux notaires nommés dans les zones vertes ont rencontré des difficultés pour anticiper leur installation. La lourdeur des procédures de nomination a en effet généré une incertitude sur l'état d'avancement de l'instruction des candidatures puis sur la date de nomination. Certains candidats

(1) Ces tirages au sort ont mobilisé 5 personnes pendant 76 demi-journées.

ont engagé trop tôt les démarches d'installation, ce qui a généré des charges financières, tandis que d'autres n'étaient pas prêts à s'installer au moment de leur prestation de serment, qui entraîne l'obligation d'instrumenter.

Les corapporteurs souhaitent donc que l'information des candidats sur l'état d'avancement de l'instruction de leur dossier soit renforcée. Des efforts ont été déployés par le ministère de la justice pour développer cette information au cours de la première vague de nominations, *via* le site OPM. Cependant, selon le dernier document disponible, les rubriques renseignées ne permettent pas d'évaluer les délais d'instruction : il est seulement indiqué si le dossier est « en cours d'instruction », « en attente de pièces supplémentaires », « en attente d'avis d'un organisme extérieur » ou « en cours d'instruction supplémentaire » ⁽¹⁾.

L'allongement du délai entre la publication de l'arrêté de nomination et la prestation de serment, actuellement fixé à un mois par l'article 57 du décret n°73-609 du 5 juillet 1973 ⁽²⁾, serait également de nature à faciliter l'installation des nouveaux notaires.

Proposition n° 5 : *Afin de permettre aux nouveaux notaires de mieux anticiper leur installation :*

- renforcer l'information des candidats sur l'état d'avancement de l'instruction de leur dossier ;*
- rallonger le délai entre la publication de l'arrêté de nomination et la prestation de serment, actuellement fixé à un mois.*

Par ailleurs, l'association « Liberté d'installation des diplômés notaires » (LIDN) a appelé l'attention des corapporteurs sur **le contrôle de l'honorabilité** des candidats lors du processus de nomination, à l'origine de rejets de candidatures (1 147 rejets de candidatures présentées par 53 personnes physiques) et de contentieux. Les modalités de ce contrôle sont en effet peu encadrées. L'article 52 du décret n°73-609 du 5 juillet 1973 prévoit uniquement que le bureau du CSN « *communiqu[e] au Garde des sceaux, ministre de la justice, dans les vingt jours suivant sa demande, toute information dont il dispose permettant d'apprécier les capacités professionnelles et l'honorabilité de l'intéressé* », sans préciser si cette demande est obligatoire ni les conséquences à tirer d'une absence de réponse dans le délai prévu.

Dans un communiqué du 12 juillet 2017, le ministère de la justice avait indiqué qu'il menait, dans le cadre de l'instruction des demandes, des enquêtes relatives à l'honorabilité « *avec recueil de l'avis des procureurs généraux, investiguant selon des processus qu'ils décident librement. Les instances*

(1) Notice « Suivre l'état d'instruction de ma demande », Site OPM, octobre 2018,

(2) Décret n° 73-609 du 5 juillet 1973 relatif à la formation professionnelle dans le notariat et aux conditions d'accès aux fonctions de notaire.

professionnelles peuvent être consultées à ce stade. »⁽¹⁾ Pour éviter que ces enquêtes ne soient traitées différemment selon les parquets et pour limiter le risque d'un poids excessif des instances professionnelles locales consultées, les corapporteurs jugent **nécessaire de préciser les modalités des enquêtes et les critères de définition de l'honorabilité.**

Proposition n° 6 : *Préciser les modalités selon lesquelles les procureurs généraux peuvent mener les enquêtes d'honorabilité ainsi que les critères de définition de l'honorabilité.*

3. Un processus moins avancé pour les huissiers de justice et les commissaires-priseurs judiciaires

a. Une première vague d'installation qui a pris du retard

L'Autorité de la concurrence a émis ses propositions de cartes pour l'installation des huissiers de justice et des commissaires-priseurs judiciaires le 20 décembre 2016, en recommandant l'installation libérale, sur deux années, de 202 nouveaux huissiers de justice dans 35 zones vertes et de 42 nouveaux commissaires-priseurs judiciaires dans 37 zones vertes. Pour les deux professions, les zones correspondent aux départements.

Ce choix a été critiqué par les représentants de la chambre nationale des huissiers de justice entendus par les corapporteurs, qui ont souligné le fait que certains offices importants disposaient d'une clientèle au niveau national. Pour leur part, les représentants de la chambre nationale des commissaires-priseurs judiciaires ont exprimé leur désaccord sur la méthode de détermination de l'offre de services utilisée par l'Autorité de la concurrence, en particulier sur l'absence de prise en compte de certains professionnels dont l'Autorité a considéré qu'ils avaient une activité judiciaire trop faible.

Les cartes n'ont été adoptées par arrêté que le 28 décembre 2017, soit un an après l'avis de l'Autorité de la concurrence⁽²⁾. Les arrêtés fixent un objectif de 127 créations d'offices d'huissiers de justice, correspondant à 202 nouveaux professionnels dans 35 zones, et de 36 créations d'offices de commissaires-priseurs judiciaires, correspondant à 41 nouveaux professionnels dans 36 zones).

Les candidats ont pu déposer leurs demandes à partir du 1^{er} février 2018.

(1) « Liberté d'installation des notaires : dernière ligne droite pour la nomination de nouveaux notaires dans des offices créés ! », 12 juillet 2017, consultable à l'adresse : <http://www.justice.gouv.fr/justice-civile-11861/liberte-dinstallation-des-notaires-30698.html>

(2) Arrêté du 28 décembre 2017 pris en application de l'article 52 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques pour la profession d'huissier de justice et arrêté du 28 décembre 2017 pris en application de l'article 52 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques pour la profession de commissaire-priseur judiciaire.

Dans les 24 premières heures, 2 033 demandes de création d'office d'huissier de justice et 409 demandes de création d'office de commissaire-priseur judiciaire ont été enregistrées. 284 nouvelles demandes ont été déposées après les premières 24 heures suivant l'ouverture des candidatures.

Les tirages au sort, zone par zone, se sont déroulés du 15 mars au 3 mai 2018. Les procès-verbaux des tirages au sort sont tous publiés sur le site internet OPM.

Selon les informations communiquées par la Chancellerie, **à ce stade, 51 offices seulement ont été créés**, en raison de nombreuses renonciations inopinées et de la faiblesse du nombre de candidatures déposées dans certaines zones. Il est donc difficile dans ce contexte de dresser un bilan des installations.

Deux appels à manifestation d'intérêt ont été lancés en août 2018 afin de susciter des candidatures dans quatre zones pour les huissiers de justice ⁽¹⁾ et dans quatre zones pour les commissaires-priseurs judiciaires ⁽²⁾. Ces appels n'ont à ce jour abouti à aucun dépôt de nouvelle candidature. De nouveaux appels seront donc lancés prochainement. Les candidatures restent possibles jusqu'au 1^{er} août 2019.

S'il est encore trop tôt pour établir un bilan de la procédure de nomination, les corapporteurs notent que certaines imperfections déjà constatées pour l'installation des notaires semblent se retrouver, à une échelle moindre compte tenu du nombre plus réduit de candidatures.

b. La création de la profession de commissaire de justice

Par ailleurs, l'installation des nouveaux professionnels devra s'articuler avec **la préparation de la création de la profession de commissaire de justice**, qui remplacera, à partir de juillet 2022, les professions d'huissier de justice et de commissaire-priseur judiciaire, conformément à l'ordonnance du 2 juin 2016, prise en application de l'article 61 de la loi du 6 août 2015 ⁽³⁾.

Cette réforme nécessite une série de textes réglementaires d'application.

Dans un premier temps a été publié en février 2018 le décret précisant le contenu et les modalités de la formation spécifique à destination des professionnels en exercice et des candidats à ces professions, ainsi que les conditions d'octroi de la dispense de formation au profit des huissiers de justice bénéficiant d'une expérience professionnelle en matière de ventes judiciaires ⁽⁴⁾. Les instances nationales travaillent ensemble pour mettre en œuvre cette formation, qui devrait débiter fin 2018. Les modalités de la nouvelle formation

(1) Eure-et-Loir, Guyane, Meuse, Nièvre.

(2) Côtes-d'Armor (hors Dinan), Deux-Sèvres, Guyane, La Réunion.

(3) Ordonnance n° 2016-728 du 2 juin 2016 relative au statut de commissaire de justice.

(4) Décret n° 2018-129 du 23 février 2018 relatif à la formation spécifique prévue au III de l'article 25 de l'ordonnance n° 2016-728 du 2 juin 2016 relative au statut de commissaire de justice.

initiale, dont la première promotion devrait débiter le cursus en 2020, seront ensuite définies par un décret que le ministère de la justice envisage de publier fin 2018.

Par ailleurs, la chambre nationale des commissaires de justice, fusionnant les chambres nationales existantes des deux professions, entrera en fonction le 1^{er} janvier 2019. Le décret fixant ses modalités d'élection et son fonctionnement pour la période transitoire de 2019 à 2022 doit être prochainement publié. Selon les informations qui ont été communiquées, le futur décret prévoit que le président du bureau de la chambre nationale, qui sera composée à parité des deux professions, sera nécessairement un huissier de justice. Les corapporteurs regrettent ce choix, qui ne leur paraît pas conforme aux objectifs de la création de la profession de commissaire de justice. Celle-ci doit en effet reposer sur un rapprochement progressif des professions d'huissier de justice et de commissaire-priseur judiciaire, et non sur l'absorption de la seconde par la première. C'est pourquoi ils estiment préférable un dispositif d'alternance pour la présidence de la future chambre. Interrogée sur ce point par les corapporteurs, la ministre de la justice a répondu que le choix opéré par le décret s'expliquait par les *« situations objectives très différentes [des deux professions], tant au regard de leurs membres (3 251 huissiers de justice et 363 commissaires-priseurs judiciaires au 1^{er} janvier 2018) qu'au regard du budget dont elles disposent »* et qu' *« en contrepartie et afin d'assurer un juste équilibre des fonctions au sein du bureau national, la vice-présidence ainsi que les fonctions de trésorier seront assurées par des commissaires-priseurs judiciaires »*.

Enfin, les textes réglementaires portant sur les autres aspects de la réforme, comme l'accès à la profession, son exercice et sa gouvernance, devront être publiés en 2019.

4. La nomination de nouveaux avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation

En application de l'article 57 de la loi du 6 août 2015 ⁽¹⁾, *« l'Autorité de la concurrence rend au ministre de la justice, qui en est le garant, un avis sur la liberté d'installation des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation. Elle fait toutes recommandations en vue d'améliorer l'accès aux offices d'avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation dans la perspective d'augmenter de façon progressive le nombre de ces offices. [...] Ces recommandations sont rendues publiques au moins tous les deux ans »*.

L'Autorité de la concurrence a rendu son premier avis le 10 octobre 2016, recommandant la création de quatre offices sur la période 2016 - 2018 (pour 60

(1) Article 462-4-2 du code de commerce

existants depuis 1817, soit une augmentation de 7 %) ⁽¹⁾. Le ministère de la justice a suivi cet avis et créé quatre offices par arrêté du 5 décembre 2016.

Il y a eu onze candidats pour ces offices, parmi lesquels six (quatre hommes et deux femmes) ont été retenus. Tous sont issus du barreau de Paris et étaient collaborateurs d'avocats aux Conseils. Deux nouveaux offices ont été attribués à des SCP ⁽²⁾ et les deux autres à des avocats qui exercent individuellement.

La commission chargée de classer les candidats aux offices vacants et créés et de donner un avis au Garde des sceaux avant la nomination ⁽³⁾ a été maintenue, contrairement aux recommandations formulées dans les précédents rapports d'information sur l'application de la loi du 6 août 2015 ⁽⁴⁾, qui avaient relevé le risque que perdure un entre-soi incompatible avec l'ouverture de l'accès à la profession voulue par le législateur. Selon les informations transmises par l'Ordre des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation, cette commission a eu recours à un critère objectif puisqu'elle a donné priorité aux demandes des avocats qui avaient obtenu leur diplôme depuis le plus longtemps (sans que ce critère, ni aucun autre d'ailleurs, ne soit précisé dans la loi ni dans les décrets d'application). Les corapporteurs réitèrent néanmoins la recommandation de suppression de cette commission, par parallélisme avec les autres professions, et son remplacement par un système d'horodatage des candidatures.

Proposition n° 7 : *Supprimer la commission de classement des candidats à la création d'offices d'avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation et recourir à l'horodatage des candidatures.*

L'Autorité de la concurrence a adopté le 25 octobre dernier une nouvelle recommandation ⁽⁵⁾. Elle estime que le bilan des avocats aux Conseils nouvellement nommés est positif, puisqu'ils ont dégagé des bénéfices dès le commencement de leur activité, avec un bénéfice moyen par associé de 4 500 euros bruts par mois pour le premier semestre d'activité. Se fondant sur le constat du « *caractère très rentable de cette activité de niche* », l'Autorité recommande la création de quatre nouveaux offices d'ici deux ans. Elle explique avoir retenu une approche prudente, compte tenu des incertitudes entourant l'évolution future du traitement des pourvois en cassation, à la suite des

(1) Avis n° 16-A-18 du 10 octobre 2016 relatif à la liberté d'installation et à des recommandations de créations d'offices d'avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation

(2) L'une de ces SCP a pris fin, l'un des associés ayant demandé son retrait, qui a été accepté en septembre 2018

(3) Articles 27 et 28 du décret du 28 octobre 1991. Cette commission est composée du directeur des affaires civiles et du Sceau au ministère de la justice; d'un conseiller d'État, d'un conseiller à la Cour de cassation, d'un avocat général à la Cour de cassation et d'un avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation. Elle est présidée successivement par le conseiller d'État, par le conseiller à la Cour de cassation et par l'avocat général à la même cour.

(4) Rapports d'information n° 3596 du 22 mars 2016 et n° 4512 du 15 février

(5) Avis n° 18-A-11 du 25 octobre 2018 relatif à la liberté d'installation et à des recommandations de créations d'offices d'avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation

propositions de la Cour de cassation tendant à créer une procédure de filtrage de ces pourvois. Nonobstant ces incertitudes, les rapporteurs considèrent que la dynamique de création de nouveaux offices doit se poursuivre, conformément à l'esprit de la loi.

Cette recommandation de création d'offices s'accompagne de propositions visant à assouplir certaines règles déontologiques. Celles-ci visent notamment à permettre aux avocats aux Conseils nouvellement nommés de se faire connaître et d'attirer de nouveaux clients. Les corapporteurs soulignent en particulier la nécessité d'abroger les règles interdisant à un avocat aux Conseils de traiter d'un dossier déjà confié à un de ses confrères sans son accord préalable et l'obligeant à informer son confrère si l'un de ses clients souhaite faire appel à ses services. Les règles prévoyant l'obligation d'informer le président de l'Ordre du contenu et de la liste des destinataires des sollicitations personnalisées paraissent également trop restrictives.

Proposition n° 8 : *Abroger les règles interdisant à un avocat aux Conseils de traiter d'un dossier déjà confié à un de ses confrères sans son accord préalable et l'obligeant à informer son confrère si l'un de ses clients souhaite faire appel à ses services et assouplir les règles relatives à la sollicitation personnalisée.*

De manière plus générale, l'Autorité de la concurrence estime qu'« il paraît légitime de s'interroger sur l'existence même [du] monopole, dès lors que les arguments traditionnellement avancés pour le justifier (compétences spécifiques des professionnels en matière de cassation et exercice du devoir de « déconseil ») paraissent fragilisés par le fait qu'une proportion importante des affaires est traitée par des collaborateurs. » Pour leur part, les rapporteurs considèrent nécessaire d'ouvrir une réflexion, en concertation avec les représentants de la profession, sur les modalités d'accès à celle-ci, qui pourraient par exemple évoluer vers la constitution de listes d'aptitude.

B. LES ÉVOLUTIONS DE L'ACCÈS AUX PROFESSIONS DE GREFFIER DES TRIBUNAUX DE COMMERCE, D'ADMINISTRATEUR JUDICIAIRE ET DE MANDATAIRE JUDICIAIRE

1. Un accès à la profession de greffier des tribunaux de commerce s'opérant désormais par la voie du concours

Prise sur le fondement de l'article 61 de la loi du 6 août 2015, l'ordonnance n° 2016-57 du 29 janvier 2016 a réformé les modalités d'accès à la profession de greffier des tribunaux de commerce, en vue de garantir un accès plus méritocratique à cette profession⁽¹⁾. L'article L. 742-1 du code de commerce

(1) Cet accès s'opérait auparavant dans le cadre du droit de présentation à un office existant (aucune nomination à un office créé ou vacant n'étant intervenue dans la période récente), sous réserve que le candidat remplisse les conditions d'honorabilité, soit titulaire soit d'une maîtrise de droit soit d'un titre ou diplôme équivalent, qu'il ait accompli un stage de formation d'un an et réussi un examen professionnel.

prévoit désormais que les conditions de cet accès comprennent un concours, un stage et un entretien de validation de stage. Le décret n° 2017-893 du 6 mai 2017 et l'arrêté du 11 août 2017 ⁽¹⁾ ont précisé les modalités d'accès. Le concours a lieu une fois par an ; le jury est composé de deux magistrats de l'ordre judiciaire et d'un greffier de tribunal de commerce. Les lauréats choisissent leur stage dans leur ordre de réussite au concours, puis sont inscrits sur une liste d'aptitude à l'issue de ce stage. Les titulaires d'office peuvent choisir leurs associés au sein de cette liste, ce qui permet de préserver le principe de l'*affectio societatis*. L'ordre de classement s'impose en revanche pour l'examen des candidatures des salariés et des successeurs.

La première session du concours s'est tenue au premier trimestre de l'année 2018. Sur les 52 candidats admis à concourir, 38 se sont présentés aux épreuves écrites d'admissibilité. Le jury a déclaré admissibles 14 candidats puis admis 12 candidats à l'issue des épreuves orales.

Les corapporteurs observent que le nombre de candidats s'étant présentés est resté limité, bien que le concours soit ouvert aux titulaires du diplôme validant une première année de master en droit. En application de l'article A. 742-2 du code de commerce, le Conseil national des greffiers des tribunaux de commerce a assuré la publicité du concours sur son site internet ainsi que par voie de circulaires diffusées dans chaque office de greffier de tribunal de commerce et par voie d'insertion dans les revues professionnelles. L'information a également été publiée sur le site internet OPM du ministère de la justice et sur son compte twitter.

Les corapporteurs recommandent que la publicité dont fait l'objet ce concours, qui pourrait intéresser de nombreux diplômés en droit, soit développée, en particulier au sein des universités de droit.

Proposition n° 9 : Développer la publicité dont fait l'objet le concours d'accès à la profession de greffier des tribunaux de commerce, en particulier au sein des universités de droit.

Le nombre de places au concours au titre de l'année 2019 a été fixé à 9 par arrêté de la Garde des sceaux du 17 août 2018.

Cette réforme, associée à l'instauration d'un âge limite de 70 ans, aura **un effet positif de renouvellement de la profession**. Selon les chiffres communiqués par la Chancellerie, entre 2011 et 2015, moins de 10 greffiers des tribunaux de commerce étaient nommés par an. Depuis 2016, ce nombre a été porté à 17, ce qui représente une proportion importante de la profession, qui compte au total 230 personnes. La féminisation a progressé, avec un taux de 39 % de femmes en 2018,

(1) Décret n° 2017-893 du 6 mai 2017 relatif aux conditions d'accès à la profession de greffier de tribunal de commerce et arrêté du 11 août 2017 fixant les modalités d'organisation et le programme des épreuves du concours d'accès à la profession de greffier de tribunal de commerce ainsi que les conditions de validation du stage et les modalités d'organisation de l'entretien de fin de stage

contre 36 % au 1^{er} janvier 2016, tandis que l'âge moyen est passé de 53 ans début 2016 à 49 ans en 2018.

2. Vers une ouverture importante de l'accès aux professions d'administrateur et de mandataire judiciaires

Pour rappel, les administrateurs et mandataires judiciaires ne sont pas des officiers publics ou ministériels et ces deux professions ne sont pas soumises à un *numerus clausus*, même si le système du stage était un outil de régulation. Avant l'entrée en vigueur de la loi du 6 août 2015, l'accès à ces professions reposait en effet exclusivement sur la réussite à un examen d'accès à un stage professionnel puis, à l'issue de ce stage, à un examen d'aptitude aux fonctions d'administrateur judiciaire ou à celles de mandataire judiciaire.

Afin d'ouvrir davantage cet accès, l'article 61 de la loi du 6 août 2015 a créé **une seconde voie d'accès**, par un nouveau diplôme de master en administration et liquidation des entreprises en difficulté (ALED), complété par des conditions d'expérience et de stage précisées par le décret n° 2016-400 du 1^{er} avril 2016.

À la suite de la publication d'un référentiel de compétences par la Chancellerie ⁽¹⁾, élaboré en concertation avec les professionnels, cinq universités ont ouvert un master ALED ⁽²⁾. Le Conseil national des administrateurs judiciaires et des mandataires judiciaires (CNAJMJ) estime que la première année de ces formations s'est déroulée de manière satisfaisante, même s'il est encore trop tôt pour dresser un bilan de la nouvelle voie d'accès à la profession car les premières promotions d'étudiants ne sont pas encore diplômées.

Avec des effectifs de 20 étudiants par promotion, ce sont potentiellement 100 futurs stagiaires qui seraient formés chaque année, ce qui représente une ouverture importante de ces professions, puisqu'on compte 135 administrateurs judiciaires et 299 mandataires judiciaires. Les représentants du CNAJMJ ont souligné à cet égard que l'augmentation prévisible du nombre de professionnels ne devra pas dégrader le niveau d'exigence requis pour exercer ces fonctions importantes. Ils ont également estimé que l'ouverture de l'accès à ces professions allait accélérer le processus de concentration observé depuis une dizaine d'années. Pour leur part, les rapporteurs soulignent qu'il sera nécessaire de veiller à ce que les obligations relatives au stage ne constituent pas un obstacle à l'installation des jeunes diplômés.

(1) Arrêté du 7 mars 2017 relatif à l'accès aux professions d'administrateur judiciaire et de mandataire judiciaire.

(2) Nice Sophia Antipolis, Paris I Panthéon Sorbonne, Jean Moulin-Lyon 3, Aix-Marseille et Toulouse 1-Capitole.

C. LES EFFETS DES MESURES VISANT À DÉVELOPPER L'EXERCICE SALARIÉ DES PROFESSIONS RÉGLEMENTÉES

L'article 59 de la loi du 6 août 2015 étend les possibilités pour les officiers publics ou ministériels d'exercer à titre salarié. Le législateur a ainsi souhaité favoriser l'accès d'un plus grand nombre de diplômés à ces professions, dans la perspective d'une évolution ultérieure vers l'association.

S'agissant des professions d'huissier de justice, de commissaire-priseur judiciaire et de greffier des tribunaux de commerce, le plafond, auparavant fixé à un salarié par titulaire ou associé a été relevé à deux pour un. Pour les notaires, le plafond, auparavant fixé à deux pour un, a été porté à quatre pour un jusqu'au 1^{er} janvier 2020, parallèlement à la suppression de l'habilitation des clercs à donner lecture des actes et des lois et à recueillir la signature des parties ⁽¹⁾.

Le CSN a indiqué que **le nombre de notaires salariés avait plus que doublé depuis la fin de l'année 2015**, passant de 1 186 à 2 400 fin avril 2018. Cependant, la progression du nombre de notaires salariés concerne surtout les offices jusqu'à l'ancien seuil de « deux pour un », 29 offices dans lesquels exercent 188 notaires salariés dépassant ce seuil au 31 décembre 2017.

Compte tenu de la volonté du législateur de développer l'exercice salarié de la profession et d'encourager le passage du statut de salarié à associé, les corapporteurs recommandent de simplifier la procédure de nomination d'un notaire salarié en tant que notaire associé, les délais constatés étant d'un an en moyenne, compte tenu de la charge qu'a représenté pour la DACS l'instruction des demandes de création d'offices. Il serait souhaitable de substituer au régime actuel d'autorisation un régime de déclaration, le ministère de la justice ayant la possibilité de s'opposer à la nomination dans un délai à définir.

Proposition n° 10 : *Simplifier le passage du statut de notaire salarié à celui de notaire associé en substituant à l'actuel régime d'autorisation un régime de déclaration, le ministère de la justice ayant la possibilité de s'opposer à la nomination dans un délai à définir.*

Les chiffres concernant l'évolution de l'exercice salarié pour les autres catégories d'officiers publics ou ministériels n'ont pas été communiqués aux corapporteurs.

Par ailleurs, l'article 236 de la loi du 6 août 2015 a autorisé l'exercice salarié de l'activité d'administrateur et de mandataire judiciaires. Les administrateurs ou mandataires judiciaires exerçant à titre salarié sont encore peu nombreux (deux administrateurs et un seul mandataire). Deux autres demandes sont en cours d'instruction. Cependant, les représentants du CNAJMJ pensent que cette forme d'exercice va se développer progressivement.

(1) L'article 53 de la loi du 6 août 2015, modifié par la loi n° 2016-1000 du 22 juillet 2016 tendant à prolonger le délai de validité des habilitations des clercs de notaire, prévoit la suppression de cette habilitation à compter du 31 décembre 2020.

II. LA RÉVISION DES TARIFS : UN MEILLEUR ACCÈS AUX PRESTATIONS AUX EFFETS LIMITÉS SUR LA SITUATION DES PROFESSIONNELS

La loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, à son article 50, prévoit la révision, « *au moins tous les cinq ans* » des tarifs réglementés s'appliquant à certaines prestations des professions juridiques réglementées. Cette évolution des tarifs doit prendre en compte « *les coûts pertinents du service rendu et une rémunération raisonnable, définie sur la base de critères objectifs* ⁽¹⁾ ». Elle devait être complétée par un mécanisme de péréquation « *afin de favoriser la couverture de l'ensemble du territoire [...] et l'accès du plus grand nombre au droit* ⁽²⁾ ».

C'est au regard de ces critères, énoncés par la loi, que les rapporteurs ont évalué la réforme des tarifs réglementés.

A. UN MEILLEUR ACCÈS AUX PRESTATIONS JURIDIQUES

1. La réduction des tarifs réglementés

La réforme des tarifs réglementés vise à rapprocher le prix des prestations de leurs coûts. Dans son rapport de 2012 sur les professions réglementées, l'Inspection générale des finances estimait que, dans ces professions, « *le bénéfice net avant impôt représentait en 2010 en moyenne 19,2 % du chiffre d'affaires, soit 2,4 fois la rentabilité constatée dans le reste de l'économie* » et que ces « *niveaux élevés de rentabilité, de revenu [...] ne trouvent, dans certains cas, pas d'autre explication que la réglementation en vigueur* ⁽³⁾ ». Malgré l'hétérogénéité des niveaux de revenus des différents offices, il apparaissait possible de procéder à une baisse des tarifs sans pénaliser l'activité.

La mise en œuvre de la loi a donc abouti à une baisse des tarifs en février 2016 ⁽⁴⁾, puis en février 2018 ⁽⁵⁾, c'est-à-dire à une fréquence plus élevée que celle initialement envisagée de cinq ans. Les baisses de tarifs ont été identiques pour l'ensemble des prestations d'une même profession, contrairement à l'objectif fixé d'une révision acte par acte. Cela s'explique par l'impossibilité d'obtenir les informations nécessaires à l'évaluation précise des coûts pertinents de chaque acte. Les données qui ont été utilisées sont celles des services fiscaux, de l'INSEE et du régime social des indépendants (RSI). **Les prochaines révisions devraient s'appuyer sur des données plus précises⁽⁶⁾.** Il est à noter que les baisses de tarifs ont été suspendues lors de la seconde révision pour les professions concernées par la libre installation.

(1) Article L. 444-1 du code de commerce.

(2) Article, L. 444-2 du code de commerce.

(3) Inspection générale des finances, *Rapport sur les professions réglementées*, mars 2013, Synthèse p. 1.

(4) Arrêtés du 26 février 2016 fixant les tarifs réglementés.

(5) Arrêtés du 27 février 2018 fixant les tarifs réglementés.

(6) Cf. infra.

L'ÉVOLUTION DES TARIFS RÉGLEMENTÉS EN 2016 ET EN 2018

	2016	2018
Notaires	- 2,5 %	0 %
Huissiers	- 2,5 %	0 %
Commissaires-priseurs judiciaires	0 %	0 %
Greffiers des tribunaux de commerce	- 5 %	- 5 %
Administrateurs judiciaires	- 5 %	- 5 %
Mandataires judiciaires	- 2,5 %	0 %

Source : Mission d'information

La fréquence de la révision des tarifs fait débat. Les professionnels s'accordent pour estimer qu'un délai de deux ans est trop court pour effectuer une évaluation sérieuse des effets de la révision précédente. Selon le directeur des affaires civiles et du Sceau, **la fréquence de deux ans est nécessaire au « caractère incrémental de l'ajustement des tarifs »**. Selon l'Autorité de la concurrence, il est indispensable de **conserver la concordance des révisions des tarifs et de la carte**. Les corapporteurs en conviennent mais sont également sensibles à l'argument selon lequel les **professionnels ont besoin d'une visibilité pour planifier leur activité**, notamment vis-à-vis de leurs créanciers.

La révision des tarifs a été accueillie avec satisfaction par certaines professions qui estimaient que **la grille tarifaire en vigueur était obsolète**. Selon le Conseil national des barreaux, « l'actualisation du décret de 1960 ⁽¹⁾ était devenu indispensable en raison de son inadéquation avec les procédures ».

2. L'extension de la compétence territoriale au ressort de la cour d'appel pour les avocats en matière de postulation

L'article 51 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 prévoit l'extension de la compétence territoriale des avocats en matière de postulation du ressort du tribunal de grande instance au ressort de la cour d'appel dans lequel ils sont établis. Les procédures de saisie immobilière, partage, licitation demeurent exclues de ce dispositif. **Cette mesure avait pour objectif de simplifier les démarches en ne distinguant plus l'avocat chargé de la postulation de celui chargé de la plaidoirie.**

Cette simplification a nourri la crainte de certains barreaux, en particulier dans les zones rurales. Lors de leur audition, les représentants du Conseil national des barreaux ont relayé les **inquiétudes de certains cabinets dont les revenus dépendaient essentiellement de la postulation**. Les corapporteurs sont très sensibles à cette situation mais estiment qu'il n'était pas souhaitable de maintenir un mécanisme inefficace et coûteux pour les usagers. Ils sont favorables à ce qu'une réflexion sur l'extension au niveau national de cette compétence territoriale soit poursuivie mais souhaite qu'elle s'accompagne d'un dispositif de

(1) Décret n° 60-323 du 2 avril 1960 portant règlement d'administration publique et fixant le tarif des avoués.

maintien, par d'autres moyens (bureaux secondaires, spécialisation...) du maillage territorial.

Proposition n° 11 : *Réfléchir à une extension au niveau national de la compétence territoriale des avocats en matière de postulation en restant attentif à la situation des cabinets de petite taille.*

3. La transparence des tarifs et l'obligation de conclure des conventions d'honoraires

La loi n° 2015-990 du 6 août 2015, à son article 50, prévoit que les professionnels « *affichent les tarifs qu'ils pratiquent, de manière visible et lisible, dans leur lieu d'exercice et sur leur site internet* ⁽¹⁾ ». L'article 51 prévoit l'obligation pour les avocats de conclure une convention d'honoraire avec le client ⁽²⁾.

L'inscription de cette bonne pratique dans la loi n'a fait l'objet d'aucune réticence. Beaucoup de professionnels ont expliqué qu'ils pratiquaient déjà l'affichage des tarifs et les conventions pour se prémunir des incidents au moment du règlement des honoraires. Selon le Conseil national des barreaux, 95 % des procédures font l'objet d'une convention d'honoraires. Les 5 % restants correspondent à des situations d'urgence dans lesquelles la convention ne peut pas être conclue avant l'acte. Le principe du droit aux honoraires est donc bien maintenu, y compris en l'absence de convention ⁽³⁾.

Selon le retour d'expérience des avocats auditionnés, la conclusion de la convention d'honoraire **réduit les contestations et augmente réellement la concurrence**. Plusieurs avocats ont fait le récit de clients qui demandent des devis à plusieurs cabinets, n'hésitant pas à faire jouer la concurrence pour négocier le montant des honoraires.

B. LA POURSUITE DU RAPPROCHEMENT ENTRE LE PRIX DES ACTES ET LES COÛTS PERTINENTS

1. Une meilleure évaluation des coûts pertinents

L'article L. 444-1 du code de commerce dans sa rédaction issue de la loi du 6 août 2015 prévoit que l'évolution des tarifs s'appuie sur des critères objectifs permettant de mesurer les coûts pertinents des prestations. À cette fin, l'article L. 444-5 du code de commerce permet aux ministres de la justice et de l'économie ainsi qu'à l'Autorité de la concurrence de recueillir « *toute donnée utile* ». Les

(1) Article L. 444-4 du code de commerce.

(2) Article 10 de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques.

(3) Cour d'appel d'Aix-en-Provence, 19 décembre 2017, n° 16/19160.

professionnels devaient donc mettre en place des outils de comptabilité plus performants, proches de la comptabilité analytique.

Plusieurs recours ont retardé la mise en œuvre du dispositif. Dans sa décision du 24 mai 2017, le Conseil d'État a annulé les dispositions du décret n° 2016-230 du 26 février 2016 créant l'article R. 444-21 du code de commerce car « *eu égard, d'une part, à la composition des instances professionnelles représentatives [...] et, d'autre part, au contenu des informations recueillies, qui portent sur la situation économique et financière des offices et études, tant en ce qui concerne les prestations réglementées que les actes concurrentiels, et sont susceptibles de révéler ainsi leur santé financière ainsi que leur stratégie commerciale, le recueil de ces informations par les instances professionnelles est de nature à porter une atteinte disproportionnée au secret industriel et commercial* ⁽¹⁾ ». Le Gouvernement en a tiré les conclusions en publiant, le 23 mars 2018, un nouveau décret ⁽²⁾ établissant les modalités de transmission des données économiques des professionnels.

Le travail de collecte des données et de mise en place d'une comptabilité analytique dans les offices est en cours de réalisation. Selon la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), le recueil systématique des données fonctionnera à partir de 2020. Deux décrets, en cours d'élaboration, vont permettre la remontée des données économiques des études. Les instances professionnelles sont favorables à ce système qui leur permettra de disposer d'outils performants pour connaître la situation de leur profession.

Compte tenu de la complexité de l'évaluation des coûts induits par chaque acte, **la mise en œuvre d'une comptabilité analytique ne signifiera pas nécessairement que le tarif sera défini acte par acte.** Selon la présidente de l'Autorité de la concurrence, « *la méthode acte par acte n'apparaît ni utile, ni nécessaire* ». D'après le Conseil national des barreaux, il est vain de vouloir procéder à une mesure des coûts des actes : par exemple, une saisie immobilière représente 366 tâches d'une durée moyenne de douze minutes dont l'évaluation précise est quasiment impossible. Chacune des professions a rappelé qu'elle effectuait une importante péréquation en interne entre les actes les moins rentables et les actes les plus rentables.

Les corapporteurs tiennent toutefois à rappeler que **l'objectif initial de la loi était de faire correspondre le prix de chaque acte aux coûts qu'il induit** afin de réduire les divergences de rémunération entre les offices à travail égal. La solution retenue par le Gouvernement, à l'article 11 du projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice prévoit que les tarifs

(1) Conseil d'État, 6ème et 1ère chambre réunies, 24 mai 2017, n° 398801, cons. 17.

(2) Article 2 du décret n° 2018-200 du 23 mars 2018 modifiant certaines dispositions de la partie réglementaire du code de commerce et du décret n° 2016-230 du 26 février 2016 relatif aux tarifs de certains professionnels du droit et au fonds interprofessionnel de l'accès au droit et à la justice.

seraient finalement déterminés « *sur la base d'un objectif de taux de résultat moyen* ».

2. Des niveaux de remises en cours d'adaptation

L'article 50 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 prévoit un assouplissement des tarifs réglementés en permettant que des remises soient consenties. L'objectif de cette mesure était de rétablir de la concurrence, y compris sur les prestations soumises à des tarifs réglementés, afin **d'encourager une réduction du coût pour l'utilisateur et d'aider les professionnels nouvellement installés à constituer leur clientèle.**

L'arrêté du 26 février 2016 fixant les tarifs réglementés des notaires a défini les taux et les assiettes sur lesquelles pourraient porter les remises : elles sont autorisées dans la limite de 10 % sur la part d'émolument calculée sur les tranches d'assiette supérieures ou égales à 150 000 euros et dans la limite de 40 % sur la part d'émolument calculée sur les tranches d'assiette supérieures ou égales à 10 millions d'euros ⁽¹⁾. Les professionnels font usage de ces remises mais le mécanisme présente deux défauts principaux :

– **le taux de 10 % est trop faible et le seuil de 150 000 euros trop élevé** pour permettre une véritable concurrence entre les offices et pour aider les nouveaux offices à constituer leur clientèle. Par exemple, pour l'achat d'un bien immobilier à 200 000 euros, la remise maximale ne peut excéder 40,70 euros (soit 1,41 % des 2 883 euros d'émoluments) ⁽²⁾. Les corapporteurs apportent leur soutien au projet de décret annoncé par le ministère de l'économie et des finances et par le ministère de la justice, à savoir : un doublement du taux maximal de remise à 20 % (au lieu de 10 %) et un élargissement de l'assiette sur laquelle portent les remises – les émoluments calculés sur les tranches d'assiette supérieures ou égales à 75 000 euros (au lieu de 150 000 euros).

– **le seuil à partir duquel le taux de remise peut atteindre 40 % est excessivement élevé.** Le président de la chambre des notaires de Paris a reconnu que « *la situation n'est pas saine car le prix est complètement déconnecté du coût de l'acte* ». Comme en témoigne l'article 11 du projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, le Gouvernement a fait le choix de rétablir la négociabilité au-delà d'un certain seuil.

Les corapporteurs ont également été alertés quant aux **risques que des niveaux de remises trop élevés peuvent faire courir aux nouveaux offices.** En effet, si les offices plus anciennement installés peuvent se permettre d'avoir une politique de remises plus offensive, la moindre rentabilité des nouveaux offices place ces derniers dans une situation concurrentielle désavantageuse.

(1) Article A. 444-174 du code de commerce.

(2) Contribution de l'Autorité de la concurrence.

Proposition n° 12 : *Revenir à la négociabilité au-delà d'un seuil et augmenter, de manière modérée, les taux et l'assiette des remises applicables, comme le prévoit le projet de réforme de la justice actuellement en discussion.*

C. DES EFFETS LIMITÉS SUR L'ACTIVITÉ À L'EXCEPTION DE CERTAINS OFFICES

1. Des effets globalement limités sur la situation des offices

La baisse des tarifs n'a mis en difficulté que très peu d'offices. **Aucune procédure collective, ni aucun licenciement économique sur ce motif n'ont été recensés.** Au contraire, selon la Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME), des avancées sociales se sont poursuivies pour les salariés, notamment dans la branche des greffiers des tribunaux de commerce⁽¹⁾. Concernant les notaires, le ministère de l'économie et des finances indique qu'aucun département ne présente un taux de résultat moyen par office inférieur à 24 % en 2017⁽²⁾.

Les corapporteurs appellent toutefois l'attention du Gouvernement sur la situation des administrateurs et des mandataires judiciaires. L'amélioration de la conjoncture économique a provoqué une baisse brutale de leur activité. Selon une étude de l'Institut français des professionnels des procédures collectives (IFPPC), le chiffre d'affaires des mandataires judiciaires aurait baissé de 40,4 % entre 2015 et 2017. Dans sa contribution écrite, l'Association syndicale professionnelle des administrateurs judiciaires (ASPAJ) fait état « d'une prudence accrue sur les recrutements et la politique salariale ».

2. L'écèlement des émoluments à 10 % de la valeur du bien a réduit le chiffre d'affaires de certaines études notariales

Le décret n° 2016-230 du 26 février 2016 prévoit que la somme des émoluments perçus au titre des prestations relatives à la mutation d'un bien immobilier ne peut excéder 10 % de la valeur de ce bien, sans pouvoir être inférieure à 90 euros⁽³⁾.

Cet écèlement des émoluments vise à favoriser la mobilité du foncier - notamment pour les mutations de petites parcelles, **en évitant que les émoluments représentent une proportion trop élevée du montant de la transaction.** Selon le ministère de l'économie et des finances, l'écèlement a conduit à une réduction de 63,9 millions d'euros du chiffre d'affaires du notariat. Il s'agit donc bien d'une forme de réduction des tarifs au profit des usagers. Néanmoins, ce plafonnement ne suffit pas toujours à abaisser les frais résultant des transactions de faible montant, qui ne se limitent pas aux émoluments

(1) Par exemple, augmentation de 3,1 % des minimas salariaux sur la période 2016-2017 et mise en place d'un treizième mois (source : Association nationale des greffiers des tribunaux de commerce).

(2) Chiffres du Conseil supérieur du notariat.

(3) Article R. 444-9 du code de commerce.

notariaux, mais ont également une composante fiscale, dont la révision pourrait être envisagée.

Les notaires rencontrés lors du déplacement à Chalon-sur-Saône ont admis qu'ils effectuaient ces actes à perte car le faible montant des transactions ne signifie pas nécessairement que l'acte est moins coûteux. Les effets de la révision des tarifs sur les émoluments immobiliers sont donc très variables selon la localisation de l'office.

Selon l'Autorité de la concurrence, **la révision des tarifs a eu des effets plus importants dans les départements ruraux** où les transactions inférieures à 6 500 euros sont plus fréquentes. Elles représentent 30 % des mutations en Lozère contre 17 % en moyenne en France et seulement 5 % en Île-de-France. Ainsi, les études de certains départements ont connu une réduction importante du montant global des émoluments immobiliers (- 16,9 % dans le département de la Creuse, - 15,4 % dans le département de la Lozère mais seulement - 1,3 % dans les Hauts-de-Seine et - 1,7 % dans le Val d'Oise)⁽¹⁾. Les corapporteurs soulignent qu'il ne s'agissait pas de l'intention du législateur qui avait prévu de compenser ces pertes *via* un fonds de péréquation.

3. La nécessité de mettre en place un mécanisme de péréquation

L'écèlement des tarifs sur les petites transactions a principalement dégradé les revenus des offices de petite taille situés en zone rurale. À l'inverse, les faibles taux de remise sur les très grosses transactions ont bénéficié aux études les plus grandes, généralement situées dans les centres urbains, en particulier à Paris. **La loi du 6 août 2015 avait prévu initialement de compenser ces mesures par un fonds de péréquation interprofessionnel** dénommé « *fonds interprofessionnel de l'accès au droit et à la justice* »⁽²⁾. Ce fonds n'a pas pu voir le jour après les deux censures successives de ses modalités de financement par le Conseil constitutionnel⁽³⁾.

Les corapporteurs soulignent le manque de volonté de l'exécutif dans la mise en œuvre de ce fonds voulu par le législateur mais qui fait l'objet d'une forte opposition de la part des professionnels. La présidente de l'Autorité de la concurrence a également indiqué qu'elle trouvait « *regrettable que le fonds interprofessionnel de l'accès au droit et à la justice ne soit pas encore doté des financements publics nécessaires à l'accomplissement de sa mission* ».

Rappelons que les émoluments proportionnels ont été calculés en tenant compte de la création du fonds. En son absence, il apparaît donc souhaitable de revoir les mécanismes de remises, de réviser les tarifs à la baisse pour satisfaire à l'objectif de rémunération raisonnable et **d'encourager la mise en œuvre d'un**

(1) Chiffres de l'Autorité de la concurrence.

(2) Article L. 444-2 du code de commerce.

(3) Conseil constitutionnel, n° 2015-715 DC du 5 août 2015, *Loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques* et n° 2016-743 DC du 29 décembre 2016, *Loi de finances rectificative pour 2016*.

dispositif de péréquation entre les études. Cette proposition a été accueillie favorablement par les notaires rencontrés lors d'un déplacement à Chalon-sur-Saône car il leur apparaissait logique que les missions que l'État leur demande d'exercer à perte, tels que les actes écrêtés, soient compensées. **Le Conseil supérieur du notariat a décidé récemment la création d'un plan pour le maillage territorial** ⁽¹⁾ visant à compenser les émoluments écrêtés. Les corapporteurs saluent cette initiative et souhaitent qu'elle soit plus ambitieuse et pérennisée par une convention avec le ministère de la justice.

Proposition n° 13 : *Mettre en œuvre le fonds interprofessionnel de l'accès au droit et à la justice prévu par le législateur. Prévoir un mécanisme de péréquation entre les offices d'une même profession, en particulier pour les notaires, afin de compenser les inégalités entre les études résultant de l'écrêtement et de la proportionnalité des émoluments.*

(1) Délibération du 3 juillet 2018.

III. LE REGROUPEMENT EN SOCIÉTÉ, LES RÈGLES DE DÉTENTION DU CAPITAL ET LA DÉONTOLOGIE : ACCOMPAGNER L'ÉCLOSION DE NOUVELLES FORMES D'EXERCICE

A. UN RECOURS CROISSANT AUX REGROUPEMENTS EN SOCIÉTÉ

1. Un cadre juridique plus favorable à l'exercice en société

La loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques fixait deux objectifs : favoriser l'accès des jeunes professionnels aux offices et faire croître les sociétés existantes. L'assouplissement des règles de détention du capital, la possibilité pour les professionnels de constituer des entités dotées de la personnalité morale, à l'exception des formes juridiques qui confèrent aux associés la qualité de commerçant⁽¹⁾, et le développement de l'exercice salarié des professions ont favorisé le recours aux différentes formes de sociétés. Cette évolution marque une rupture avec l'exercice traditionnellement individuel de ces professions.

2. Une efficacité économique supérieure

Sur le plan économique, selon l'Union nationale des associations de gestion agréée (UNASA), ***l'exercice en groupe « engendre un chiffre d'affaires par professionnel associé plus important que le chiffre d'affaires médian et moyen des professions réalisé en individuel⁽²⁾ ».***

Favorable aux professionnels, **le regroupement en société est également un avantage pour les usagers qui ont ainsi accès à une gamme plus large de compétences** car les professionnels sont incités à se spécialiser. Les rapporteurs ont été sensibles aux remarques de certains professionnels exerçant en milieu rural et s'inquiétant de la concentration des services juridiques dans les agglomérations mais qui estiment que la possibilité d'ouvrir des bureaux secondaires⁽³⁾ et annexes permet de concilier le maillage territorial et les avantages du regroupement en société. Ils renouvellent néanmoins leur attachement à un maillage fin du territoire garantissant la permanence de l'accès aux professionnels du droit sur l'ensemble du territoire.

(1) Société anonyme (SA), société par actions simplifiées (SAS) ou société à responsabilité limitée (SARL)

(2) Contribution écrite de la Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME).

(3) Article 51 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 modifiant les conditions d'ouverture des bureaux secondaires pour les avocats (article 8-1 de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques).

B. LE LENT DÉVELOPPEMENT DE L'INTERPROFESSIONNALITÉ

1. Un faible recours aux sociétés pluriprofessionnelles d'exercice (SPE)

La pluriprofessionnalité répond aux attentes des usagers : la simplicité d'avoir accès à plusieurs professions, la mise en commun de certaines fonctions supports, un meilleur partage des compétences.

Les rapporteurs sont conscients qu'il est **encore tôt pour juger de la pertinence des sociétés pluriprofessionnelles d'exercice** au regard du nombre de leurs créations. Les professionnels sont également dans l'attente des décisions du Conseil d'État pour entreprendre de tels projets puisque plusieurs recours pour excès de pouvoir ont été dirigés contre l'ordonnance n° 2016-394 du 31 mars 2016 et ses décrets d'application.

Fin 2018, peu de sociétés pluriprofessionnelles d'exercice ont vu le jour mais de nombreux projets sont en cours d'élaboration. À l'heure actuelle, deux sociétés pluriprofessionnelles d'exercice entre avocats et conseils en propriété intellectuelle ont été créées et une seule entre notaires et avocats a été agréée et inscrite ⁽¹⁾. Selon le Conseil supérieur du notariat, une trentaine sont en projet.

2. Les craintes des professionnels à l'égard de la pluriprofessionnalité

Les professionnels ont fait part de leurs craintes quant au rapprochement des professions. Celles-ci sont de divers ordres :

– **La perte de contrôle de leur office.** La pluriprofessionnalité ou l'interprofessionnalité capitalistique conduisent nécessairement à la réduction de la capacité de chaque professionnel à gérer son office, comme ils en avaient traditionnellement l'habitude.

– **La diversité des conventions collectives applicables :** les négociations interprofessionnelles au niveau des professions libérales ne sont plus possibles depuis les ordonnances du 22 septembre 2017. Cela rend complexe la gestion des salariés dans ces sociétés ⁽²⁾.

Proposition n° 14 : Rétablir la possibilité de négociations interprofessionnelles au sein des professions libérales pour coordonner les conventions collectives de chaque profession.

– **Les risques de situations de conflit d'intérêts.** Plusieurs professionnels estiment que la pluriprofessionnalité met en danger l'exercice de leur profession. En particulier, les administrateurs et les mandataires judiciaires estiment que leur

(1) Arrêté du 27 juillet 2018.

(2) Contribution écrite de la Confédération des petites et moyennes entreprises.

devoir d'indépendance à l'égard des entreprises auprès desquelles ils travaillent est incompatible avec l'interprofessionnalité.

– **Les divergences des règles de déontologie.** La lutte contre les conflits d'intérêts est d'autant plus difficile que les règles de déontologie et les modalités du contrôle disciplinaire varient d'une profession à l'autre.

C. VERS UNE DÉONTOLOGIE INTERPROFESSIONNELLE

1. La mise en œuvre de la réforme a mis en évidence des manquements dans le contrôle déontologique par les instances disciplinaires

La mise en œuvre de la libre installation, en particulier chez les notaires, a fait l'objet d'une réticence de la part de certains professionnels en place. **Les corapporteurs ont été destinataires de nombreux témoignages faisant état de dérives**, notamment envers les notaires nouvellement installés, **et de l'insuffisance du contrôle disciplinaire exercé par les chambres.**

Plusieurs nouveaux notaires ont signalé avoir été contrôlés, à plusieurs reprises, dès leur installation alors même que leur activité n'avait parfois pas encore commencé. Ces contrôles, effectués par des pairs qui ont ainsi accès à l'ensemble de leurs données, inquiètent les études contrôlées.

Des usagers se sont également plaints de pratiques abusives auxquelles les chambres n'ont pas apporté de réponses. Certaines personnes se sont vues facturer une expertise pouvant aller jusqu'à 3 000 euros sur des prestations soumises à des tarifs réglementés.

Enfin **les corapporteurs tiennent à rappeler la primauté de l'obligation d'instrumenter sur les objectifs de rentabilité des offices.** De nombreux témoignages ont fait part de retards excessifs pris dans le traitement de certains dossiers pour lesquels le montant des émoluments est faible (petites transactions, successions de faible montant...).

Il apparaît, au terme de l'évaluation, que le contrôle par les pairs, exercé dans les chambres régionales ou départementales, ne garantit pas un respect suffisant des obligations déontologiques.

Proposition n° 15 : *Préciser certaines obligations déontologiques :*

- *clarifier les règles de recours aux expertises pour éviter le contournement des tarifs réglementés aux dépens des usagers ;*
- *réaffirmer l'obligation d'instrumenter et introduire des délais raisonnables adaptés à chaque prestation.*

2. Les professionnels sont favorables à un rapprochement des règles de déontologie pour préparer l'avenir des professions

Les professionnels consultés sur ce sujet se sont montrés particulièrement ouverts à l'élaboration d'un socle commun de règles déontologiques et à une évolution du contrôle du respect de ces obligations.

Les corapporteurs ont également constaté l'efficacité du mode de régulation des professions d'administrateur judiciaire et de mandataire judiciaire. Celles-ci disposent d'un conseil national qui les représente et, distinctement, d'une commission nationale d'inscription et de discipline (CNID)⁽¹⁾, composée de professionnels et de personnalités qualifiées, qui est chargée du contrôle des règles de déontologie et des nouveaux inscrits.

Les corapporteurs préconisent donc une transformation en profondeur de l'organisation de la déontologie et de la discipline des professions juridiques réglementées. **Ils proposent la création d'un collège de déontologie des professions juridiques réglementées** incluant, *a minima*, les officiers publics ministériels. Ce collège pourrait réunir des professionnels et des personnalités qualifiées – notamment des magistrats – afin que les professions disposent de plusieurs regards sur leurs pratiques. Cette évolution n'implique pas, à ce stade, la suppression des ordres professionnels qui pourront continuer d'exercer leur rôle d'instance représentative de leur profession.

Proposition n° 16 : Mettre en place un collège de déontologie des professions juridiques réglementées.

(1) Articles L. 814-1 et suivants du code de commerce.

IV. L'ACCÈS GRATUIT AUX INFORMATIONS DES ENTREPRISES : UN OBJECTIF AMBITIEUX EN COURS DE RÉALISATION

L'article 60 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 prévoit que « *le greffier transmet à l'Institut national de la propriété industrielle, par voie électronique et sans frais, un document valant original des inscriptions effectuées au greffe et des actes et pièces qui y sont déposés [...] dans un format informatique ouvert de nature à favoriser leur interopérabilité et leur réutilisation* ⁽¹⁾ ». L'objectif de cette mesure est de rendre ces données, actuellement payantes, accessibles aux professionnels du droit des entreprises et aux acteurs économiques souhaitant les réutiliser à des fins commerciales.

Le registre du commerce et des sociétés (RCS)

Le registre du commerce et des sociétés, créé en 1919, a pour vocation de fournir un instrument de connaissance des entreprises françaises pour sécuriser le monde des affaires. Il met à la disposition de ceux qui en font la demande, une fiche précise de chaque entreprise (le Kbis) et conserve tous les documents juridiques relatifs aux entreprises (actes, statuts, procès-verbaux, jugements, autorisations d'exercice...). Ces différents documents sont collectés et produits par les greffiers des tribunaux de commerce qui sont rémunérés à l'émission de chacun d'eux.

A. UNE MISE EN ŒUVRE AYANT FAIT L'OBJET DE RÉSISTANCES MAIS DÉSORMAIS EFFECTIVE

Les greffiers des tribunaux de commerce ont effectué plusieurs recours contre le décret n° 2015-1905 du 30 décembre 2015. Le Conseil d'État, dans deux décisions successives du 24 mai 2017 ⁽²⁾ et du 12 juillet 2017, a rejeté les requêtes du Conseil national des greffiers des tribunaux de commerce à l'exception d'une disposition qui mettait « *à la charge de tiers les obligations instituées par le législateur à la seule charge des greffiers de tribunal de commerce* ⁽³⁾ ». Dans l'attente de ces décisions, les greffiers des tribunaux de commerce ont suspendu la transmission de l'intégralité des informations, y compris les archives pourtant indispensables à certaines procédures telles que les reconstitutions de carrière.

L'accès au flux et au stock des informations est désormais possible. La transmission du flux des données du RCS vers l'Institut national de la propriété industrielle (INPI) a commencé le 27 janvier 2017 pour les comptes annuels, dans un format exigeant un retraitement pour que les données qu'ils contiennent soient exploitables. Depuis le 4 mai 2017, les inscriptions, modifications et radiations (dit « flux IMR ») des informations déclarées au RCS sont transmises à l'INPI

(1) Article L. 123-6 du code de commerce.

(2) Conseil d'État, 6ème et 1ère chambres réunies, 24 mai 2017, n° 398801, cons. 17.

(3) Conseil d'État, 6ème et 1ère chambres réunies, 12 juillet 2017, n° 397403, cons. 20.

dans un format interopérable. Tant que le stock n'était pas en ligne, les données transférées demeuraient très incomplètes puisque l'INPI ne recevait que les modifications et non les documents sur lesquels portaient ces modifications. Le stock des données a été transmis le 15 avril 2018 mais il n'a pu être mis en ligne qu'au 27 juin 2018 en raison de la complexité de son traitement.

Depuis, **le nombre de licences demandées a fortement augmenté, passant de 12 licences payantes à plus de 700 licences gratuites**⁽¹⁾. L'obligation de détenir une licence est nécessaire afin que toute personne souhaitant accéder aux données s'engage à respecter des règles d'utilisation, notamment en matière de respect de la vie privée. En cas d'utilisation abusive, la licence peut être retirée.

Le traitement des informations obtenues par l'INPI est d'une grande complexité. Certaines données, telles que les comptes annuels, sont transmises dans des formats inexploitable et doivent être retraitées par l'INPI pour devenir interopérables et réutilisables comme le prévoit la loi. L'INPI a dû passer un marché avec un prestataire pour effectuer manuellement ce travail de transcription. Lors de leur transmission par les entreprises aux greffiers des tribunaux de commerce, ces informations sont dans un format exploitable mais l'État n'est plus destinataire de ces informations.

Compte-tenu des difficultés rencontrées par l'INPI pour récupérer les données collectées par les greffiers des tribunaux de commerce, les corapporteurs souhaitent que le Gouvernement, s'il était amené à créer « *un registre général dématérialisé des entreprises* »⁽²⁾, s'assure que l'État soit destinataire des données même si leur traitement reste confié aux greffiers des tribunaux de commerce.

Proposition n° 17 : *Au regard des difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de l'ouverture des données du registre du commerce et des sociétés (RCS), il apparaît indispensable :*

- de ne pas perdre le contrôle du flux d'information ;*
- de simplifier le traitement des données par l'INPI en faisant en sorte que les entreprises fournissent directement leurs données dans un format exploitable.*

B. FAIRE LE CHOIX D'UNE OUVERTURE CROISSANTE DE L'ACCÈS AUX DONNÉES DES ENTREPRISES

Les données du registre du commerce et des sociétés sont des données publiques utiles et exploitables. Elles sont utiles car elles permettent aux professionnels du droit d'accéder à des informations parfois indispensables à l'engagement de procédures et à l'accompagnement des entreprises en difficulté. **Les difficultés d'accès à ces données peuvent constituer une entrave au bon**

(1) Chiffres de l'Institut national de la propriété industrielle (INPI).

(2) Article 2 du projet de loi relatif à la croissance et la transformation des entreprises.

fonctionnement de la justice. Les corapporteurs reconnaissent l'ampleur du travail fourni par les greffiers des tribunaux de commerce qui justifie la rémunération des actes qu'ils effectuent pour les entreprises. En revanche, **ils estiment anormal que l'émission de documents fasse l'objet d'une facturation.**

Ces données sont également une matière première pour de nombreux acteurs économiques. Il est probable que l'augmentation des capacités à exploiter les données, notamment grâce au développement de l'intelligence artificielle, permettrait à l'avenir d'utiliser les informations du registre du commerce et des sociétés pour aider les entreprises et développer de nouveaux services.

Le ministère de la justice a rappelé que « *l'objectif du Gouvernement est de **parachever la politique d'open data des données du registre du commerce et des sociétés** en confiant à un nouvel organisme le soin de diffuser les informations économiques en lieu et place de l'INPI⁽¹⁾* ». Les professionnels rencontrés se sont montrés favorables à cette ouverture et rappellent que ces coûts sont répercutés *in fine* sur les usagers. Les rapporteurs y souscrivent pleinement.

Proposition n° 18 : *Poursuivre l'ouverture gratuite de l'accès aux informations des entreprises, y compris aux actes, dans un format exploitable et en priorité pour les professionnels du droit.*

C. LA GESTION DES REGISTRES DU COMMERCE ET DES SOCIÉTÉS DANS LES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER N'A FINALEMENT FAIT L'OBJET D'AUCUNE EXPÉRIMENTATION

L'article 60 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 prévoyait également de déléguer à titre expérimental la gestion des registres du commerce et des sociétés aux chambres de commerce et d'industrie dans certains départements d'outre-mer. **Cette expérimentation devait débuter le 1^{er} janvier 2016 pour une durée de trois ans afin de pallier le manque de greffiers des tribunaux de commerce dans ces départements.** L'absence ou la mauvaise tenue des registres du commerce et des sociétés dans ces départements est un frein à l'activité économique.

Selon le ministère de la justice, **l'expérimentation n'a pas pu être lancée** en temps utile pour trois raisons principales :

– « *l'impossibilité de dissocier les missions de gestion et de contrôle⁽²⁾* » car les secondes restent de la seule compétence des greffiers des tribunaux de commerce ;

(1) Contribution du ministère de la justice.

(2) Contribution du ministère de la justice.

– « l’opposition du GIE Infogreffe à l’utilisation des logiciels dont disposent les greffiers des tribunaux de commerce par les CCI ⁽¹⁾ » pour des raisons de sécurité et protection des informations ;

– la complexité d’organiser « un partage des émoluments normalement perçus par les greffiers pour les prestations relatives au RCS ⁽²⁾ » avec les CCI dès lors que le greffier reste seul responsable des inscriptions et des contrôles.

Le Gouvernement a annoncé qu’il envisageait la création d’offices dans les départements d’outre-mer au profit des lauréats du concours d’accès à la profession de greffiers des tribunaux de commerce. En outre, les corapporteurs ont été informés d’un projet de décret permettant au ministre de la justice de décider qu’il y a lieu de nommer un même greffier titulaire de plusieurs greffes de tribunaux de commerce situés dans le ressort d’une même cour d’appel. Les corapporteurs veilleront à ce que ces engagements soient tenus dans leur souci d’un égal accès, sur l’ensemble du territoire, aux prestations des professions juridiques réglementées. Ils proposent une alternative consistant à mettre en place une passerelle permettant à d’autres professionnels du droit d’exercer la profession de greffier des tribunaux de commerce de façon temporaire.

Proposition n° 19 : Mettre en place une passerelle permettant à d’autres professionnels du droit d’exercer la profession de greffier des tribunaux de commerce de façon temporaire.

(1) *Idem.*

(2) *Idem.*

V. ASSURER LA CONTINUITÉ DE LA VIE DES ENTREPRISES : DES INSTRUMENTS EFFICACES PEU UTILISÉS EN RAISON DE L'AMÉLIORATION DE LA CONJONCTURE ÉCONOMIQUE

La mise en œuvre des nouveaux outils en faveur de l'amélioration des procédures collectives est intervenue dans un contexte de redressement économique. En mars 2018, le nombre d'affaires (sauvegardes, liquidations judiciaires, redressements judiciaires) créées a diminué de 11,1 % et le nombre de salariés traités dans le cadre d'une procédure collective a baissé de 9,8 % par rapport à l'année précédente ⁽¹⁾. Selon les statistiques de la Banque de France, le nombre de défaillances d'entreprises est passé de 62 814 en août 2015 – lorsque la loi a été votée – à 52 804 en juin 2018 soit une diminution de 15,9 %. Si les professionnels ont une appréciation globalement positive des instruments dont ils ont été dotés, ils n'ont pas, et les corapporteurs s'en réjouissent, été en situation de les exploiter pleinement.

A. LES TRIBUNAUX DE COMMERCE SPÉCIALISÉS

L'article 231 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 prévoit la désignation de certains tribunaux de commerce spécialisés compétents pour les procédures collectives concernant des entreprises de plus de 250 salariés ou dont le chiffre d'affaires net est supérieur à 40 millions d'euros ⁽²⁾. Dix-huit tribunaux de commerce ont été désignés par le décret n° 2016-217 du 26 février 2016. **La création des tribunaux de commerce spécialisés avait pour objectif une meilleure prise en charge des dossiers les plus complexes.**

En 2017, 57 affaires ont relevé de la compétence des tribunaux de commerce spécialisés. Parmi elles, **19 ont fait l'objet d'un transfert** d'un tribunal de commerce non spécialisé vers un tribunal de commerce spécialisé.

Selon la Conférence générale des juges consulaires, cette mesure a pu donner le sentiment aux 116 tribunaux de commerce non spécialisés d'être « *relégués en seconde division* ». En pratique, **les juges se montrent satisfaits de la coopération entre le tribunal de commerce saisi initialement et le tribunal de commerce spécialisé** – le premier étant représenté dans la formation de jugement du second. Ils regrettent toutefois que la spécialisation ne prenne pas en compte les compétences des juges dont certains ont suivi une formation spécifique consacrée à la gestion des procédures complexes mais n'exercent pas forcément dans les tribunaux de commerce spécialisés.

(1) Chiffres de l'IFPPC.

(2) Article L. 721-8 du code de commerce.

B. LES CESSIONS FORCÉES

L'article 238 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 permet au tribunal « d'adopter la modification du capital prévue par le projet de plan de redressement en faveur d'une ou de plusieurs personnes qui se sont engagées à exécuter celui-ci ⁽¹⁾ ». Cette procédure est applicable à toute « entreprise d'au moins cent cinquante salariés ou constituant [...] une entreprise dominante d'une ou de plusieurs entreprises dont l'effectif total est d'au moins cent cinquante salariés et de nature à causer un trouble grave à l'économie nationale ou régionale et au bassin d'emploi ⁽²⁾ ».

Ce dispositif vise à **surmonter, par la cession forcée d'une partie du capital, les situations de blocage imposées par des actionnaires** qui refusent le maintien ou la reprise de l'activité. **Cette mesure n'a jamais été mise en œuvre** mais « dans un certain nombre de dossiers emblématique (SoLocal ⁽³⁾, CGG), la simple menace de voir ce texte mis en œuvre a permis de faire adopter des plans de redressement par des actionnaires au départ récalcitrants ⁽⁴⁾ ». Les juges consulaires et les administrateurs et mandataires judiciaires auditionnés ont confirmé **l'utilité de la mesure lors de la négociation du plan de redressement**.

C. LA CO-DÉSIGNATION OBLIGATOIRE D'UN DEUXIÈME ADMINISTRATEUR ET D'UN DEUXIÈME MANDATAIRE JUDICIAIRES

La loi n° 2015-990 du 6 août 2015, à son article 235, rend obligatoire la désignation d'« au moins un deuxième administrateur judiciaire et un deuxième mandataire judiciaire ⁽⁵⁾ » lorsque le débiteur possède plus de trois établissements ou que son chiffre d'affaires net est supérieur à vingt millions d'euros ⁽⁶⁾. En deçà de ces seuils, la co-désignation reste facultative. Cette mesure vise à **améliorer le traitement des dossiers les plus complexes, notamment lorsque plusieurs entreprises ou plusieurs sites sont concernés**.

Les seuils fixés semblent pertinents aux professionnels des procédures collectives. Le caractère obligatoire de la co-désignation a néanmoins eu **un effet limité car celle-ci aurait pu avoir lieu, même en restant facultative**. Ainsi, selon l'Observatoire du Conseil national des administrateurs et mandataires judiciaires, **le recours à la co-désignation est resté identique** : 382 fois en 2015 (soit dans 2,4 % des procédures), 425 fois en 2016 (soit dans 2,7 % des procédures) et 370 fois en 2017 (soit dans 2,6 % des procédures) ⁽⁷⁾.

(1) Article L. 631-19-2 du code de commerce.

(2) Article L. 631-19-2 du code de commerce.

(3) Ex-groupe Pages Jaunes.

(4) Contribution du ministère de la justice.

(5) Article L. 621-4-1 du code de commerce.

(6) Article 2 du décret n° 2016-400 du 1^{er} avril 2016 relatif aux administrateurs judiciaires et aux mandataires judiciaires.

(7) Contribution du ministère de la justice.

En revanche, les administrateurs et les mandataires judiciaires ont indiqué aux rapporteurs leur **incompréhension quant aux critères retenus pour être éligibles à la co-désignation**. Actuellement, seuls les administrateurs et mandataires judiciaires inscrits depuis au moins dix ans sur les listes et dont l'étude comprend plus de quinze salariés peuvent être co-désignés⁽¹⁾. Ces critères ne distinguent pas les salariés exerçant une fonction juridique des autres salariés.

Selon le ministère de l'économie et des finances, cette mesure a incité des études à se regrouper et à internaliser certaines fonctions (ménage, comptabilité...) pour atteindre le seuil requis. Les corapporteurs estiment toutefois que **ces critères ne présentent pas un gage de qualité de l'étude justifiant l'exclusion d'un si grand nombre d'études**⁽²⁾.

Proposition n° 20 : *Revoir les critères d'éligibilité pour être désigné deuxième administrateur judiciaire et deuxième mandataire judiciaire en réduisant les seuils et en intégrant les administrateurs et mandataires judiciaires inscrits dans le décompte des effectifs des études.*

D. LA DÉSIGNATION DES HUISSIERS DE JUSTICE ET DES COMMISSAIRES-PRISEURS JUDICIAIRES EN TANT QUE LIQUIDATEUR

La loi n° 2015-990 du 6 août 2015, à son article 64, a habilité le Gouvernement à prendre une ordonnance pour « *permettre la désignation [...] des huissiers de justice et des commissaires-priseurs judiciaires en qualité de liquidateur dans le cadre des procédures de liquidation judiciaire [...] ouvertes à l'encontre de débiteurs n'employant aucun salarié et réalisant un chiffre d'affaires annuel hors taxes inférieur ou égal à 100 000 euros* ». L'ordonnance n° 2016-727 du 2 juin 2016, complétée par le décret n° 2016-1851 du 23 décembre 2016, est venue fixer le cadre juridique de cette désignation.

En pratique, cette désignation n'a quasiment jamais eu lieu pour trois raisons principales :

– **Les juges consulaires ont l'habitude de collaborer avec les mandataires et les administrateurs judiciaires** et préfèrent faire appel à des professionnels expérimentés. La chambre nationale des huissiers de justice regrette cette situation compte tenu de l'effort de formation engagé auprès de près de 400 huissiers. Les rapporteurs regrettent que les juges des tribunaux de commerce n'aient pas souhaité exploiter cette possibilité malgré l'intérêt qu'elle pouvait présenter. De plus, certains témoignages font état de mandataires judiciaires préférant procéder à des ventes amiables alors qu'une vente aux

(1) Article 3 du décret n° 2016-400 du 1^{er} avril 2016 relatif aux administrateurs judiciaires et aux mandataires judiciaires.

(2) Le nombre moyen de salariés par étude est de sept salariés (source : Conseil national des administrateurs judiciaires et mandataires judiciaires).

enchères, effectuée par un commissaire-priseur judiciaire, aurait davantage bénéficié à l'utilisateur.

– **Les tribunaux de commerce craignent de provoquer des situations de conflit d'intérêts pouvant résulter des autres missions des huissiers de justice et des commissaires-priseurs judiciaires.** Selon les représentants des juges des tribunaux de commerce, le contrôle déontologique est insuffisant en comparaison de celui dont font l'objet les juges des tribunaux de commerce. Contrairement aux administrateurs et mandataires judiciaires, les huissiers et les commissaires-priseurs ont une clientèle dont peut faire partie l'entreprise concernée par la procédure collective ou bien l'un de ses créanciers. Il est également possible que l'huissier ait déjà eu à recouvrer une créance auprès du débiteur.

– **L'incertitude liée aux recours en excès de pouvoir** effectués par le Conseil national des administrateurs judiciaires et mandataires judiciaires contre le décret du 23 décembre 2016. Ce recours a été rejeté par le Conseil d'État dans une décision du 28 décembre 2017⁽¹⁾. Il est donc possible que ce dispositif prenne son essor dans les prochains mois, *a fortiori* lorsque la fusion des professions de commissaire-priseur judiciaire et d'huissier de justice aura eu lieu.

Les corapporteurs soulignent à nouveau l'importance de développer une déontologie interprofessionnelle afin d'accompagner l'élargissement des compétences des différentes professions et protéger les usagers du droit.

(1) Conseil d'État, 6ème chambre, 28 décembre 2017, n° 408420.

ANNEXE N° 1 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

- **Autorité de la concurrence**
 - Mme Isabelle de Silva, présidente
 - M. Thomas Piquereau, rapporteur général adjoint
- **Conseil national des greffiers des tribunaux de commerce**
 - Mme Sophie Jonval, présidente
 - M. Jean-Marc Bahans, vice-président
 - M. Christophe Hazard, secrétaire général
- **Conseil national des Barreaux**⁽¹⁾
 - Mme Dominique de Ginestet, présidente de la commission « Règles et usages »
 - Mme Audrey Chemouli, présidente de la commission « Statut professionnel de l'avocat »
 - Mme Laurence Junod-Fanget, ancienne Bâtonnière de Lyon
- **Conférence des Bâtonniers**⁽²⁾
 - M. Didier Lecomte, vice-président
- **Barreau de Paris**⁽³⁾
 - M. Arnaud Gris, membre du Conseil de l'ordre de Paris
 - M. Thierry Montéran, membre du Conseil de l'ordre de Paris
- **Ministère de la justice**
 - M. Thomas Andrieu, directeur des affaires civiles et du Sceau
 - M. Naïl Bouricha, conseiller au cabinet de la ministre chargé de la prospective et de l'attractivité du droit
 - M. François Connault, sous-directeur des professions judiciaires et juridiques
 - Mme Agnès Daniel, adjointe au chef du bureau du statut et de la déontologie des professions
 - M. Sébastien Lecou, chef du bureau de l'implantation et de l'économie des professions
 - M. Eric Martin-Hersent, chef du bureau de la gestion des officiers ministériels

(1) Ce représentant d'intérêts a procédé à son inscription au répertoire tenu par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.

(2) Ce représentant d'intérêts a procédé à son inscription au répertoire tenu par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.

(3) Ce représentant d'intérêts a procédé à son inscription au répertoire tenu par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.

— Mme Alexandra Pelier-Tetreau, chef du bureau du droit de l'économie des entreprises

- **Ministère de l'économie et des finances**

— M. Malo Carton, conseiller au cabinet de la secrétaire d'État auprès du ministre de l'économie et des finances chargé des PME, de l'artisanat et du commerce

— M. Éric Maurus, chef du bureau des services financiers et des professions réglementées

— M. Louis Margueritte, secrétaire général du comité interministériel de restructuration industrielle (CIRI)

— M. Mathieu Landon, chef du bureau de l'innovation et de la propriété industrielle

— Mme Nathalie Weyd, adjointe au chef du bureau du droit des affaires

- **Association JUREM**

— Mme Christine Mejean, avocate

— M. Loïc Gagneux, notaire

- **Conseil supérieur du notariat** ⁽¹⁾

— M. Didier Coiffard, président

— M. Jérôme Fehrenbach, directeur général

— Mme Christine Mandelli, administratrice chargée des relations avec les institutions

- **Chambre interdépartementale des notaires de Paris**

— M. Bertrand Savouré, président

— M. Cédric Blanchet, premier vice-président

— M. Stéphane Adler, vice-président

— M. Alain Joubert, secrétaire général

— Mme Viviane Beuzelin, premier syndic

- **Conférence générale des juges consulaires de France**

— M. Georges Richelme, président

— M. Michel Thomas, vice-président, président du tribunal de commerce de Lyon

— M. Éric Feldmann, trésorier, président du tribunal de commerce de Lille métropole

- **Chambre nationale des professions libérales**

— M. Daniel-Julien Noël, président

— M. Philippe Bobet, vice-président aux affaires juridiques

(1) Ce représentant d'intérêts a procédé à son inscription au répertoire tenu par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.

- **Institut français des praticiens des procédures collectives**
 - M. Sébastien Depreux, président
 - M. Vincent Labis, vice-président
 - M. Auréliano Boccasile, secrétaire général
- **Institut national de la propriété industrielle**
 - M. Jean-Marc Le Parco, directeur général délégué
 - Mme Anne Poux, responsable du pôle coordination et valorisation des données RNCS
- **Ordre des avocats au Conseil d’État et à la Cour de cassation**
 - M. Louis Boré, président
 - Mme Annie Soulhol, secrétaire générale
 - Mme Manuela Grévy, avocate
 - M. Laurent Goldman, avocat
- **Association « Liberté d’installation des diplômés notaires » (LIDN)**
- **Chambre nationale des huissiers de justice⁽¹⁾**
 - M. Patrick Sannino, président
 - M. Pascal Thuet, trésorier
 - M. Gabriele Mecarelli, directeur du service juridique
 - M. Benoît Joxe, directeur de cabinet
 - M. Philippe Ferrari, commissaire aux comptes
- **Tribunal de commerce de Paris**
 - M. Jean Messinesi, président
- **Conseil national des administrateurs judiciaires et mandataires judiciaires⁽²⁾**
 - M. Christophe Thevenot, président
 - M. Christophe Basse, vice-président
- **Mouvement jeune notariat**
 - Mme Annie Lamarque, présidente
 - Mme Clélie Simon, membre du bureau et du conseil de direction
 - M. Jean-Robert André, membre du conseil de direction

(1) Ce représentant d’intérêts a procédé à son inscription au répertoire tenu par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.

(2) Ce représentant d’intérêts a procédé à son inscription au répertoire tenu par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.

— M. Nicolas Nicolaïdes, président honoraire

- **Chambre nationale des commissaires-priseurs judiciaires**

— Mme Agnès Carlier, vice-présidente

— M. Georges Decoq, conseiller

- **AGN avocats**

— M. Frédéric Moréas, avocat

— Mme Tiphaine Auzière, avocate

- **Ministère de la justice**

— M. Thomas Andrieu, directeur des affaires civiles et du Sceau

— M. Naïl Bouricha, conseiller au cabinet de la ministre chargé de la prospective et l'attractivité du droit

— M. Sylvain Barbier Sainte Marie, sous-directeur des professions judiciaires et juridiques

- **Ministère de l'économie et des finances**

— M. Olivier Deschildre, adjoint au chef de bureau de l'innovation et de la propriété industrielle à la direction générale des entreprises

— Mme Nadine Mouy, sous-directrice services et réseaux à la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes

— M. Éric Maurus, chef du bureau des services financiers et des professions réglementées

ANNEXE N° 2 : CONTRIBUTIONS ÉCRITES

- **Organisations professionnelles ⁽¹⁾**

- Association nationale des greffiers des tribunaux de commerce
- Association syndicale professionnelle d’administrateurs judiciaires
- Chambre nationale des commissaires-priseurs judiciaires
- Confédération des petites et moyennes entreprises
- Mouvement des entreprises de France
- Syndicat national des maisons de ventes volontaires
- Union nationale des huissiers de justice

- **Autres contributions**

- Association française des juristes d’entreprises
- Association des directeurs juridiques (Cercle Montesquieu)

(1) L’ensemble des organisations professionnelles représentatives des employeurs et des salariés de chaque profession a été consulté.

**ANNEXE N° 3 :
DÉPLACEMENT À CHALON-SUR-SAÔNE,
LE JEUDI 20 SEPTEMBRE 2018**

- **Table ronde d’huissiers de justice réunissant :**

- Mme Angelina Michel Wagner, présidente de la chambre régionale des huissiers de justice de la cour d’appel de Lyon
- M. Stéphane Godillot, président de la chambre régionale des huissiers de justice de la cour d’appel de Dijon
- M. François Touillier, président de la chambre départementale des huissiers de justice de Saône-et-Loire

- **Table ronde de représentants des tribunaux de commerce réunissant :**

- M. Maurice Bost, président du tribunal de commerce de Mâcon
- M. Michel Perche, vice-président du tribunal de commerce de Mâcon
- M. Jacques Lachal, greffier du tribunal de commerce de Chalon-sur-Saône
- M. Pierre Leclerc, greffier du tribunal de commerce de Chalon-sur-Saône

- **Audition d’un commissaire-priseur judiciaire**

- M. Benoît Dessaut, membre de la compagnie régionale de l’Est des commissaires-priseurs judiciaires

- **Table ronde de représentants des chambres de notaires réunissant :**

- M. Pascal Massip, membre du conseil régional des notaires et de la cour d’appel de Dijon
- M. Nicolas Peyrat, président de la chambre départementale des notaires de Saône-et-Loire
- Mme Bérengère Cuney, membre de la chambre départementale des notaires de Saône-et-Loire
- M. Christophe Duc-Dodon, membre de la chambre départementale des notaires de Saône-et-Loire
- M. Philippe Engel, membre de la chambre départementale des notaires de Saône-et-Loire

- **Table ronde de nouveaux notaires réunissant :**

- Mme Delphine Berliat, notaire
- Mme Florence Grosso, notaire
- M. Morgan Holderbach, notaire
- Mme Carole Parisot, notaire

- **Audition d'un mandataire judiciaire**

— M. Clément Thierry, mandataire judiciaire

- **Table ronde de représentants des tribunaux de grande instance réunissant :**

— Mme Catherine Grosjean, présidente du tribunal de grande instance de Chalon-sur-Saône

— M. Damien Savarzeix, procureur de la République près le tribunal de grande instance de Chalon-sur-Saône

— M. Éric Jallet, procureur de la République près le tribunal de grande instance de Mâcon

PROJET

ANNEXE N° 4 : COURRIERS ET RÉPONSES



RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
LIBERTÉ - ÉGALITÉ - FRATERNITÉ

Mission d'information commune sur l'évaluation
de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la
croissance, l'activité et l'égalité des chances
économiques, dite « Loi Macron »

Paris, le 5 juin 2018

Madame la Présidente,

Nous vous adressons nos plus sincères remerciements pour l'éclairage que vous avez apporté à la mission d'information sur l'évaluation de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, dite « Loi Macron », lors de votre audition du 15 mai dernier, ainsi que pour les réponses écrites que vous avez bien voulu nous transmettre.

Nous avons depuis reçu divers témoignages faisant état de difficultés dans la mise en œuvre de la libre installation des notaires.

En premier lieu, notre attention a été appelée sur le cas d'une étude qui aurait demandé à l'un de ses notaires salariés de se porter candidat à un office dans la même ville afin que celui-ci lui cède ensuite l'office créé. Nous souhaiterions savoir si l'Autorité de la concurrence a eu connaissance d'autres cas similaires et si elle aura la possibilité, par ses futurs avis, de prévenir un tel détournement des objectifs de la réforme.

En second lieu, la mission a été alertée par plusieurs nouveaux notaires de difficultés considérables dans leur installation. Ils dénoncent des contrôles abusifs de la part des ordres et des coûts à l'installation excessivement élevés, résultant notamment de l'obligation de recourir à certains prestataires placés, de fait, en situation de monopole. L'Autorité de la concurrence a-t-elle eu connaissance de telles situations et prévoit-elle d'enquêter à ce sujet pour faire cesser de telles pratiques si elles sont avérées ?

Par ailleurs, en complément des questions que nous vous avons déjà adressées, nous vous serions très reconnaissants de bien vouloir nous communiquer, si vous en disposez, des données qui puissent nous permettre de mesurer les effets sur le chiffre d'affaires et le taux de rentabilité de la révision des tarifs et de l'encadrement des remises, selon la taille des études notariales et leur localisation géographique (Paris, grandes agglomérations, zones rurales) ?

Nous vous remercions très sincèrement des informations que vous serez en mesure de nous communiquer sur ces différents points et vous prions d'agréer, Madame la présidente, l'expression de notre considération distinguée.


Cécile Untermaier et Bruno Questel,
Rapporteurs 

Madame Isabelle de Silva
Présidente de l'Autorité de la concurrence
11 Rue de l'Échelle, 75001 Paris

REPUBLIQUE FRANÇAISE
**Autorité
de la concurrence**

La Présidente

Paris, le 14 juin 2018

Affaire suivie par : Thomas Piquereau
☎ : 01-55-04-01-82
Mél : thomas.piquereau@autoritedelaconcurrence.fr

Objet : Mission d'information commune sur l'évaluation de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques

Madame la Députée, Monsieur le Député,

Je vous remercie chaleureusement pour l'accueil que votre mission d'information commune m'a réservé à l'Assemblée Nationale et pour la qualité des échanges qui s'en sont suivis. Dans le cadre de ses nouvelles missions de conseil et de proposition au gouvernement, l'Autorité de la concurrence s'efforce d'apporter une contribution positive à la mise en œuvre de la réforme des professions réglementées prévue par la loi n° 2015-990 du 6 août 2015.

Comme je vous l'ai indiqué le 15 mai dernier, l'Autorité est extrêmement attentive aux conditions dans lesquelles les titulaires des offices nouvellement créés amorcent leur démarrage d'activité sur le marché des prestations notariales. Elle est également très vigilante à ce qu'ils ne soient pas entravés dans leur développement par des obstacles inutiles, qui pourraient résulter de réglementations inadaptées ou d'agissements anticoncurrentiels qui, appelleraient, selon les cas, des propositions de modifications législatives, réglementaires ou déontologiques ou une régulation par le droit répressif de la concurrence.

S'agissant, en premier lieu, des stratégies de contournement mentionnées dans votre courrier du 5 juin dernier, l'Autorité avait tenté de les anticiper dans son avis du 9 juin 2016, en évoquant notamment l'hypothèse, proche du cas porté à votre connaissance, « d'une installation, à titre individuel, de notaires associés ou salariés, qui fusionneraient ensuite le nouvel office avec leur ancienne étude, de manière à saturer artificiellement les zones d'installation libre »¹.

Pour le moment, l'Autorité n'a pas connaissance d'une généralisation d'une telle stratégie. Un seul cas lui a été signalé, dans le Cantal, où un office créé par un ancien notaire salarié semble en effet avoir été rétrocédé à son employeur.

**Madame la députée Cécile Untermaier,
Monsieur le député Bruno Questel,
Assemblée Nationale,
126 Rue de l'Université
75355 Paris 07 SP**

¹ Avis n° 16-A-13 du 9 juin 2016 relatif à la liberté d'installation des notaires et à une proposition de carte des zones d'implantation, assortie de recommandations sur le rythme de création de nouveaux offices notariaux, paragraphes 541 et suivants.

Si elle vise à entraver la liberté d'installation des notaires, cette stratégie semble vaine, puisque dans le cadre de la révision biennale de la carte, la méthodologie retenue par l'Autorité la conduira à recommander au gouvernement autant de créations d'offices que nécessaire pour compenser la réduction artificielle qui en résulte du nombre de professionnels libéraux dans la zone.

En ce qui concerne, en second lieu, les difficultés rencontrées par certains créateurs d'office, leurs causes sont multiples.

Certaines s'expliquent par l'inadéquation de dispositions anciennes, qui régissent encore l'exercice de la profession de notaire, au nouveau cadre fixé par la loi du 6 août 2015. Ainsi, plusieurs notaires entendus par l'Autorité ont exprimé le regret qu'un encadrement déontologique extrêmement strict les prive, dans les faits, de tout moyen de faire connaître leur office auprès des clients. En effet, bien que la loi en prévoit le principe depuis 2016, ils ne sont pas, pour l'heure, autorisés à « *recourir à la sollicitation personnalisée, notamment par voie numérique* »², à défaut pour le gouvernement d'avoir adapté la déontologie notariale à cette faculté par décret en Conseil d'État. Quant à la publicité personnelle, elle reste totalement prohibée, ce qui pose question au regard du droit de l'Union européenne : la Cour de justice³ a récemment jugé, pour une profession libérale réglementée également soumise à contrôle ordinal, qu'une interdiction générale et absolue de la publicité n'est conforme ni à la directive sur le commerce électronique⁴, ni à la libre prestation de services⁵. Pour les professions de santé, un avis du Conseil d'État doit être prochainement rendu au Premier Ministre sur les adaptations nécessaires de notre droit interne. S'agissant des notaires, il semble que la garde des sceaux, ministre de la justice, ait approuvé par arrêté du 22 mai 2018 – sans consultation préalable de l'Autorité – les modifications proposées par le Conseil supérieur du notariat à son règlement national, qui vont dans le sens d'un durcissement de cette interdiction, puisqu'elles l'étendent aux réseaux sociaux⁶.

D'autres difficultés sont liées aux conditions d'accueil des nouveaux professionnels par leurs pairs, mais aussi par les prestataires historiques du notariat. Sur ce point, je vous confirme que l'Autorité procède actuellement à un certain nombre d'investigations, dont la teneur exacte ne peut être rendue publique en raison du secret de l'instruction. Sur autorisation du juge de la liberté et de la détention, des opérations de visite et saisie (article L. 450-4 du code de commerce) ont été menées le 17 octobre 2017 par les services d'instruction, simultanément dans une quinzaine de départements⁷. Par ailleurs, à la suite d'un certain nombre de signalements, le Rapporteur Général a lancé en mars 2018 une enquête sur les conditions d'installation des notaires. S'il en ressortait que la multiplication des procédures disciplinaires à l'encontre de nouveaux notaires s'inscrit dans le cadre d'une action à visée anticoncurrentielle, l'Autorité pourrait s'en saisir d'office, les pratiques prohibées par l'article L. 420-1 du code de commerce relevant de sa compétence, y compris lors qu'elles sont mises en œuvre par des instances exerçant, par ailleurs, des prérogatives de puissance publique.

² Article 3, III, de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle.

³ C.J., 4 mai 2017, *Luc Vanderborght*, aff. C-339/15, Rec. num., [ECLI:EU:C:2017:335](#).

⁴ Directive 2000/31/CE du Parlement européen et du Conseil, du 8 juin 2000, relative à certains aspects juridiques des services de la société de l'information, et notamment du commerce électronique, dans le marché intérieur (« directive sur le commerce électronique »).

⁵ Article 56 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (« TFUE »).

⁶ Dans sa rédaction issue des délibérations du CSN des 17 et 18 avril 2018, le premier alinéa de l'article 4.4.1 du règlement national (antérieurement rédigé : « Toute publicité à caractère personnel est interdite au notaire ») a été complété par les mots : « y compris sur les réseaux sociaux ».

⁷ Synthèse du rapport annuel 2017 de l'Autorité (à paraître le 25 juin), p. 42 ; Journal en ligne « actuel / Direction Juridique » des Éditions Législatives, 23 octobre 2017.

S'agissant, enfin, des effets de la réforme tarifaire sur le chiffre d'affaires et le taux de profitabilité des études en fonction de leur localisation géographique, l'Autorité les avait évalués lors de l'élaboration de la première carte des zones d'installation⁸.

À partir des données des mutations immobilières, elle avait perçu un effet négatif beaucoup plus marqué pour les offices ruraux que dans les grandes agglomérations. Cette différence s'explique par l'impact hétérogène de la mesure dite « d'écèlement » sur les émoluments immobiliers : si la baisse a été, en moyenne, de 3,6 % en France, les départements ruraux, où se concentrent les petites transactions, ont été plus fortement affectés. C'est notamment le cas dans la Creuse (-16,9 %), la Lozère (-15,4 %), ou les Vosges (-12,4 %). Par comparaison, les effets estimés de la baisse des émoluments immobiliers sont bien plus limités dans les Hauts-de-Seine (-1,3 %) ou dans le Val-d'Oise (-1,7 %).

Toutefois, la part de l'activité immobilière dans l'activité globale est proportionnellement plus faible dans les territoires ruraux qu'urbains. L'impact global de la mesure d'écèlement sur le chiffre d'affaires est donc atténué par cet effet de structure. Pour les notaires de Lozère, par exemple, l'activité immobilière ne représente qu'un tiers du total. Aussi, la baisse tarifaire a-t-elle entraîné une réduction globale du chiffre d'affaires notarial de -6 % dans ce département. À structure de coûts inchangée, cette baisse d'activité s'est retranscrite dans la rentabilité moyenne, qui est passée de 34 % à 28 % (-6 points) du seul fait de l'évolution des tarifs.

En termes macroéconomiques, l'Autorité estime que, pour les transactions immobilières d'un montant inférieur à 6 500 euros, sur lesquelles l'impact est le plus fort, la mesure d'écèlement a réduit le chiffre d'affaires notarial d'environ 60 à 80 millions d'euros sur la France entière. Si ces transactions d'un montant inférieur à 6 500 euros représentent en moyenne 17 % de l'ensemble des mutations françaises, ce pourcentage est bien plus élevé dans les zones rurales, où il peut dépasser 30 % (notamment dans la Creuse, la Lozère et les Vosges précitées) et bien plus faible dans les zones urbaines, où il est souvent inférieur à 5% (en particulier dans les Alpes maritimes et les départements franciliens). L'écèlement a donc essentiellement porté sur les zones rurales. Dans ces conditions, il apparaît regrettable que le fonds interprofessionnel de l'accès au droit et à la justice, que la loi a précisément institué pour assurer une redistribution territoriale en faveur des zones rurales, ne soit pas encore doté des financements publics nécessaires à l'accomplissement de sa mission.

Je vous prie d'agréer, Madame la Députée, Monsieur le Député, l'expression de ma considération distinguée.


Isabelle de Silva

⁸ Avis n° 16-A-13 du 9 juin 2016, § 341 à 346.



RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
LIBERTÉ - ÉGALITÉ - FRATERNITÉ

**Mission d'information commune sur l'évaluation
de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la
croissance, l'activité et l'égalité des chances
économiques, dite « Loi Macron »**

Paris, le 5 juin 2018

Madame la Ministre,

Les commissions des Lois, des Affaires économiques, des Affaires sociales et du Développement durable de l'Assemblée nationale ont créé une mission d'information commune sur l'évaluation de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, dite « Loi Macron ». Nous avons été désignés rapporteurs de la commission des Lois afin d'évaluer les dispositions relatives aux professions réglementées et aux procédures collectives. Dans ce cadre, nous avons auditionné les services de votre ministère et nous les remercions à nouveau pour les réponses qu'ils nous ont apportées.

Nous avons depuis reçu divers témoignages faisant état de difficultés dans la mise en œuvre de la libre installation des notaires. Nous souhaitons en particulier appeler votre attention sur deux points.

En premier lieu, il nous a été indiqué que dans les zones de Tours, de Dijon et de Bayonne, dans lesquelles le nombre minimum d'offices à créer lors de la première vague de nominations n'a pas été atteint, l'instruction des demandes a été suspendue en raison des recours de nombreuses personnes contestant le rejet de leurs demandes par l'administration. Les personnes placées en rang utile s'inquiètent de cette situation et des risques de caducité de leurs demandes lors de la publication de la nouvelle carte à l'automne. Elles sont surprises de constater que dans d'autres zones, comme à Paris, les nominations se sont poursuivies malgré les recours. Nous souhaiterions donc savoir quelles sont les actions envisagées pour respecter le calendrier des nominations dans les zones où celles-ci ont été suspendues. Nous aimerions également connaître les critères utilisés par vos services pour vérifier l'honorabilité des candidats, car, selon les témoignages que nous avons recueillis, l'essentiel des recours porte sur cette question.

En second lieu, notre attention a été appelée sur le cas d'une étude d'Aurillac qui aurait demandé à l'un de ses notaires salariés de se porter candidat à un office dans la même ville afin que celui-ci lui cède ensuite l'office créé. Nous souhaiterions savoir si vos services ont eu connaissance d'autres cas similaires et comment un tel détournement des objectifs de la réforme pourrait être évité.

Nous avons bien conscience de l'importance du travail mené par les services de votre ministère pour la mise en œuvre de la loi du 6 août 2015 et les en remercions.

Nous vous remercions très sincèrement des informations que vous serez en mesure de nous communiquer sur ces différents points et vous prions d'agréer, Madame la Ministre, l'expression de notre haute considération.


Cécile Untermaier et Bruno Questel,
Rapporteurs

Madame Nicole Belloubet
Garde des Sceaux, ministre de la Justice
13, place Vendôme
75001 Paris



RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
LIBERTÉ – ÉGALITÉ – FRATERNITÉ

Mission d'information commune sur l'évaluation
de loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la
croissance, l'activité et l'égalité des chances
économiques, dite « Loi Macron »

Paris, le 25 juillet 2018

Madame la garde des Sceaux,

Dans le cadre des travaux que nous menons actuellement en tant que rapporteurs, pour la commission des Lois, de la mission d'information commune sur l'évaluation de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, dite « Loi Macron », notre attention a été appelée sur les dispositions d'un projet de décret organisant la future chambre nationale des commissaires de justice, qui, conformément à l'article 25 de l'ordonnance n° 2016-728 du 2 juin 2016 relative au statut de commissaire de justice, doit être créée au 1^{er} janvier 2019.

Selon les informations dont nous disposons, le projet de décret prévoit que le président du bureau de la chambre nationale appartiendra à la profession d'huissier de justice. Si elle devait figurer dans le décret, cette disposition ne nous paraît pas conforme aux objectifs de la création de la profession de commissaire de justice, prévue par l'article 61 de la loi du 6 août 2015.

Cette nouvelle profession doit en effet reposer sur un rapprochement progressif des professions d'huissier de justice et de commissaire-priseur judiciaire, et non sur l'absorption de la seconde par la première. Il nous semblerait donc préférable de prévoir une alternance entre ces deux professions pour la présidence du bureau de la chambre nationale, à l'image des dispositions prévues par l'article R. 814-10 du code de commerce pour le Conseil national des administrateurs judiciaires et des mandataires judiciaires.

Nous vous remercions très sincèrement des informations que vous serez en mesure de nous communiquer sur cette question et vous prions de croire, Madame la Ministre, à l'assurance de notre haute considération.

Cécile Untermaier et Bruno Questel,

Rapporteurs

Mme Nicole Belloubet
Garde des Sceaux, ministre de la justice
13, place Vendôme
75042 Paris Cedex 01



MINISTÈRE DE LA JUSTICE

Paris, le

31 AOUT 2018

LA GARDE DES SCAUX,
MINISTRE DE LA JUSTICE

N/Réf : C.parl. 201810027450 - M1/MF/201810028425

Madame la Députée,

Par lettre du 25 juillet 2018, vous avez bien voulu appeler mon attention sur le projet de décret portant sur l'organisation de la future chambre nationale des commissaires de justice, et notamment sa présidence.

L'ordonnance n° 2016-728 du 2 juin 2016 a créé la profession de commissaire de justice, qui regroupera les professions d'huissier de justice et de commissaire-priseur judiciaire. Cette ordonnance, comme vous le rappelez, prévoit une mise en place progressive de la nouvelle profession, qui verra le jour à compter du 1^{er} juillet 2022. Jusqu'à cette date, les professions d'huissier de justice et de commissaire-priseur judiciaire demeureront distinctes.

S'agissant de la gouvernance, l'ordonnance prévoit que la chambre nationale des commissaires de justice sera instituée dès le 1^{er} janvier 2019 et qu'elle exercera les compétences actuellement dévolues aux chambres nationales des deux professions concernées. Elle impose que la chambre soit composée à parité de membres représentant les commissaires-priseurs judiciaires et les huissiers de justice. Le projet de décret respecte pleinement ces exigences.

Pour autant, les deux professions d'huissier de justice et de commissaire-priseur judiciaire se trouvent dans des situations objectives très différentes, tant au regard du nombre de leurs membres (3251 huissiers de justice et 363 commissaires-priseurs judiciaires au 1^{er} janvier 2018) qu'au regard du budget dont elles disposent.

Madame Cécile UNTERMAIER
Députée de Saône-et-Loire
Assemblée nationale
126 rue de l'Université
75355 PARIS SP 07

13, place Vendôme
75042 Paris Cedex 01
Téléphone : 01 44 77 60 60
www.justice.gouv.fr

C'est pourquoi il est nécessaire, afin de garantir la réussite de la réforme, de tenir compte de ces différences et notamment du poids démographique et économique respectif des deux professions appelées à n'en devenir qu'une le 1^{er} juillet 2022. Il est, en effet, essentiel que la présidence de la nouvelle chambre soit à la fois légitime et représentative des professionnels qui la composent jusqu'au regroupement effectif des deux professions en 2022.

Le projet de décret que vous évoquez prévoit ainsi que la présidence de la chambre nationale des commissaires de justice sera assurée par un huissier de justice. En contrepartie et afin d'assurer un juste équilibre des fonctions au sein du bureau national, la vice-présidence ainsi que les fonctions de trésorier seront assurées par des commissaires-priseurs judiciaires.

Vous évoquez la situation des administrateurs et des mandataires judiciaires pour lesquels il est prévu, au niveau de la chambre nationale, une présidence alternée. Toutefois, la situation des huissiers de justice et des commissaires-priseurs judiciaires est fondamentalement différente. En effet, la gouvernance prévue dans le projet de décret est purement transitoire et a pour objectif de faciliter la mise en œuvre de la réforme voulue par le législateur qui prendra son plein effet en 2022. Dans ces conditions, il importe que la chambre dispose d'une présidence stable sur toute la période transitoire.

Enfin, et pour votre parfaite information, je vous précise que le projet de décret vient d'être transmis au Conseil d'Etat et devrait être publié à l'automne en vue d'organiser les élections d'ici la fin de l'année afin que la nouvelle chambre soit pleinement opérationnelle au 1^{er} janvier 2019.

Je vous prie de croire, Madame la Députée, à l'expression de ma parfaite considération. *très cordiale
et attentive à cette question.*


Nicole BELLOUBET